Synthèse nationale de l'examen à mi-parcours des ententes bilatérales régionales

Évaluation et développement des données
Politique stratégique
Développement des ressources humaines Canada

mars 1999

SP-AH098-03-99F
(also available in English)

Préface

Des ententes bilatérales régionales (EBR) à la Stratégie de développement des ressources humaines autochtones (SDRHA) : La voie à suivre

Le rapport intitulé *Synthèse nationale de l'examen à mi-parcours des ententes bilatérales régionales* résume les résultats d'un examen à mi-parcours effectué par DRHC et 15 signataires d'EBR distincts à Terre-Neuve, au Québec, en Ontario, en Saskatchewan et en Alberta en 1997-1998. Les études menées par les signataires d'ententes portent principalement sur l'administration et la prestation des programmes en vertu de leurs ententes respectives.

Les résultats exposés dans le rapport prouvent que les signataires d'EBR s'entendent à dire que les programmes ont avantagé les collectivités, tant sur le plan économique que social. Les grandes recommandations découlant des examens locaux se concentrent sur la nécessité d'apporter des améliorations à la mise en valeur du potentiel, à la planification et à la prise de décision, au processus et aux outils de reddition de comptes, et à l'accès et à la participation égaux des sexes.

Nous décrivons ci-dessous les caractéristiques opérationnelles de la SDRHA mise en oeuvre en 1999 pour succéder au Programme d'EBR, afin d'aider à satisfaire le besoin d'améliorations dans les quatre secteurs mentionnés dans les recommandations du rapport.

I. Mise en valeur du potentiel

La SDRHA prévoit un montant de 30 millions $ destiné à la mise en valeur du potentiel. Chaque signataire d'une Entente de développement des ressources humaines autochtones (EDRHA) présente un plan de mise en valeur du potentiel à DRHC dans le cadre de l'Entente. Ce plan doit décrire dans les grandes lignes la façon dont les fonds destinés à la mise en valeur du potentiel amélioreront les ressources administratives, humaines et technologiques pour qu'une organisation puisse accroître son efficience et son efficacité.

Les initiatives de mise en valeur du potentiel en cours en vertu de la SDRHA comprennent le financement de l'élaboration et de la présentation de cours de formation pour les conseillers en emploi autochtones.

II. Planification et prise de décision

Les signataires d'EDRHA présentent un plan d'action et un plan annuel de dépenses. Ces plans décrivent dans les grandes lignes les objectifs, les priorités, et les ententes et activités prévues au cours de l'année pour chacun de ses programmes.

Ils présentent également un rapport annuel, qui décrit dans les grandes lignes leurs réalisations. En rédigeant ces plans et ces rapports, les signataires d'EDRHA peuvent mieux planifier l'avenir.

III. Processus et outils de reddition de comptes

DRHC a élaboré et présenté des séances de formation destinées au personnel régional de DRHC ainsi qu'aux signataires d'EDRHA sur tous les aspects de la gestion des données, des systèmes, de la reddition de comptes et des résultats.

DRHC a élaboré et continuera d'élaborer des outils et des mécanismes permettant de résoudre les problèmes de conformité à la présentation de rapports et aux données conformément aux exigences et aux normes des systèmes du ministère.

IV. Accès et participation égaux des sexes à la SDRHA

Les EDRHA exigent que les signataires d'entente assurent à tous les clients un accès équitable aux programmes et services. Dans l'ensemble, 49 % de tous les participants à la SDRHA sont des femmes, ce qui est supérieur à la participation des femmes autochtones au marché du travail.

Il importe également de noter que, en 1999, l'initiative de Services de garde à l'intention des Premières nations et des Inuit (ISGPNI) a été intégrée à la SDRHA en tant qu'initiative de soutien pour les parents et de développement de la petite enfance. À l'heure actuelle, l'ISGPNI finance 7 000 places de garderie dans 390 services d'aide à l'enfance dans des collectivités des Premières nations et Inuit.

J. S. Blain
Directeur général intérimaire
Évaluation et développement des données
Développement des ressources humaines Canada
Avril 2002

Remerciements

Le présent rapport résume les conclusions d'un examen à mi-parcours effectué en 1997-1998 par Développement des ressources humaines Canada (DRHC) et les organismes signataires des ententes bilatérales régionales (EBR). Il se fonde sur les constatations tirées de l'examen de 15 EBR. Ce rapport contient également une évaluation du cadre de responsabilité de l'initiative, une comparaison entre les données sur les clients de DRHC et celles de l'examen à mi-parcours, ainsi que le plan d'évaluation stratégique de l'initiative des EBR.

Ce projet a été rendu possible grâce à la précieuse collaboration de plusieurs personnes, notamment Sheila Dohoo Faure et de Céline Pinsent, de Goss Gilroy Inc., et Francine Whiteduck, de Whiteduck Resources Inc.

Les conseils prodigués par un comité consultatif, formé de représentants de l'Assemblée des Premières nations, de l'Inuit Tapirisat du Canada et du Ralliement national des Métis ont largement contribué à la réalisation de cette étude.

Le Bureau des relations avec les autochtones (BRA), à Développement des ressources humaines Canada, a appuyé l'équipe d'évaluation en animant des réunions, en répondant rapidement aux demandes de renseignements et en faisant part de leurs commentaires de façon périodique. Les agents d'évaluation et les coordonnateurs de programme des bureaux régionaux de DRHC ont également accordé un appui considérable à l'égard du projet.

Nous énumérons ci-dessous, par région, les 15 organismes signataires des EBR qui ont participé à l'examen. Nous tenons à les remercier particulièrement, ainsi que les entreprises-conseils locales qui ont réalisé les études.

Terre-Neuve
- *Première nation Miawpukek*
- *Federation of Newfoundland Indians*

Québec
- *Administration régionale Kativik*
- *Assemblée des Premières nations du Québec et du Labrador*

Ontario
- *London District Chief's Council*
- *Nation Nishnawbe Aski*
- *Nation Métis de l'Ontario*
- *Six Nations Onkwehon : we*

Saskatchewan

- *Federation of Saskatchewan Indians*
- *Nation Métis de la Saskatchewan*

Alberta

- *Nation Métis de l'Alberta*
- *Métis Settlements General Council*
- *Confederacy of Treaty 6*
- *Treaty 7 Economic Development Corporation*
- *Treaty 8 First Nations Human Resources Development Board*

Table des matières

Sommaire i

1. Introduction 1
1.1 Méthode 1

2. Synthèse nationale 5
2.1 Introduction 5
2.2 DRHC et les signataires des EBR — Contexte général 7
2.3 Gestion, conception et exécution du programme au niveau du signataire de l'EBR 14
2.3.1 Gestion — Planification et contrôle financier 14
2.3.2 Gestion — Conception et exécution 17
2.4 Interventions, participants et résultats 26
2.4.1 Interventions 26
2.4.2 Participants 27
2.4.3 Résultats 27
2.5 Collecte de données et responsabilité 28
2.6 Coûts 30
2.7 Satisfaction des clients et des communautés 32
2.7.1 Satisfaction des clients 32
2.7.2 Satisfaction des communautés 32
2.8 Améliorations recommandées 33
2.8.1 Recommandations 33
2.8.2 Enseignements tirés 35

3. Comparaison des données de l'examen à mi-parcours et du fichier de données sur les clients des EBR 37
3.1 Le fichier de données sur les clients des EBR 37
3.2 Méthode 37
3.3 Résultats 38
3.3.1 Première analyse : combien d'enregistrements sur les clients sont absents? 38
3.3.2 Deuxième analyse : quelles sont les variables qui manquent? 40
3.4 Résumé 41

4. Cadre de responsabilité pour les EBR 45
4.1 Structure de planification, de présentation rapports et de responsabilité 45
4.1.1 Cadre de responsabilité et cadre d'évaluation 46
4.1.2 Modèle de programme 46
4.2 Modèles de programme des EBR 48
4.2.1 Signataires des EBR 48
4.2.2 EBR — DRHC 54

4.3 Évaluation du cadre de responsabilité 56
4.3.1 Principaux résultats pris en compte 57
4.3.2 Évaluation des principaux indicateurs de résultats pris en compte 57
4.3.3 Autres résultats principaux 59
4.4 Stratégie d'examen 61
4.4.1 Gestion courante par les signataires d'ententes de la SDRHA 61
4.4.2 Obligation de rendre compte par DRHC 62
4.4.3 Évaluation de la mise en œuvre (facultative) 63
4.4.4 Étude spéciale (facultative) 63
4.4.5 Évaluation intérimaire 63
4.4.6 Évaluation sommative finale 64

5. Options pour l'évaluation 67
5.1 Contexte de l'évaluation 68
5.1.1 Difficultés 68
5.1.2 Principes et objectifs de l'évaluation 71
5.2 Questions et difficultés relatives a l'évaluation 72
5.2.1 Questions touchant l'ensemble de l'initiative 72
5.2.2 Questions au niveau de l'EBR 73
5.3 Sources des données d'évaluation 75
5.4 Volets de l'évaluation 75
5.4.1 Évaluation du processus de l'initiative des EBR 76
5.4.2 Évaluation des répercussions au niveau de l'EBR 77
5.4.3 Auto-évaluation axée sur le processus 78
5.4.4 Évaluation des capacités 80
5.5 Options d'évaluation 81

Liste des tableaux

Tableau 2.1 **EBR ayant fait l'objet d'un examen à mi-parcours** **6**

Tableau 2.2 **Nombre et valeur en dollars des EBR et des ententes de contribution par province et par territoire** **8**

Tableau 2.3 **Résumé des coûts déclarés dans les examens à mi-parcours** **31**

Tableau 3.1 **Comparaison du nombre de participants déclarés dans les examens à mi-parcours et dans le fichier de données sur les clients des EBR de DRHC** **39**

Tableau 3.2 **Résultats tirés du fichier de données sur les clients des EBR pour les EBR ayant fait l'objet d'un examen à mi-parcours** **42-43**

Schéma **Schéma logique pour les ententes bilatérales régionales — Signataire** **53**

Schéma **Schéma logique pour les ententes bilatérales régionales — DRHC** **55**

Tableau 5.1 **Sommaire des volets de l'évaluation** **76**

Sommaire

Contexte

Le 23 janvier 1996, Développement des ressources humaines Canada (DRHC) a signé la première de trois ententes cadres nationales avec les organisations autochtones suivantes : l'Assemblée des Premières Nations, le Ralliement national des Métis et Inuit Tapirisat du Canada. Ces ententes ont servi de base à la négociation des différentes ententes bilatérales régionales (EBR) avec 54 organismes autochtones. Celles-ci ont offert aux organismes signataires des EBR l'occasion de concevoir et de dispenser leurs propres programmes et services relatifs au marché du travail.

Le présent rapport fournit la synthèse des conclusions d'un examen à mi-parcours effectué par DRHC et les signataires des EBR en 1997-1998. Ce rapport présente un résumé des conclusions tirées des études menées par 15 signataires d'EBR, qui ont administré et dispensé des programmes en vertu de leurs propres ententes. Il présente également une évaluation du cadre de reddition des comptes de l'initiative des EBR, du fichier de DRHC sur les données relatives aux clients et du plan d'évaluation stratégique pour l'initiative des EBR.

Méthode du rapport de l'examen à mi-parcours

L'analyse présentée dans ce rapport est fondée sur des données provenant de plusieurs sources. Des réunions et des entrevues ont eu lieu entre des représentants du Bureau des relations avec les Autochtones, DRHC et les organismes avec lesquels DRHC a signé des ententes cadres nationales[1]. Un examen des études menées par les EBR, ainsi que d'autres documents connexes, a également été effectué. On a procédé à des entrevues téléphoniques avec le personnel des bureaux régionaux de DRHC et des organismes autochtones, ainsi qu'à des visites de chacune des cinq régions (Terre-Neuve, Québec, Ontario, Saskatchewan et Alberta) où avait lieu l'examen à mi-parcours, afin de discuter plus à fond avec les signataires des EBR et les représentants des bureaux régionaux de DRHC au sujet des enjeux.

Principales conclusions des examens à mi-parcours effectués par les signataires des EBR

Les examens effectués par les signataires des EBR contiennent des conclusions et des recommandations se rapportant à chacune de leurs ententes. Ce qui suit donne un bref aperçu des principales conclusions s'appliquant à la plupart des signataires qui ont participé à l'examen, sinon à tous.

- **La signature des ententes.** Plusieurs facteurs ont facilité la signature des ententes, comme le fait de reconnaître que les Autochtones devaient avoir un meilleur droit de

[1] En raison d'un problème d'horaire, il n'y a pas eu d'entrevue avec le personnel d'Inuit Tapirisat du Canada. Celui-ci a toutefois participé à la réunion du comité consultatif.

regard sur la conception et l'exécution des programmes, que les compétences fondamentales pour exercer ce droit de regard ont été acquises et que de nombreux projets conjoints avec DRHC ont été des réussites.

- **Respect des principes des ententes cadres nationales.** L'exécution par les signataires des EBR respecte la plupart des principes établis dans les ententes cadres nationales. Par exemple, les Autochtones ont droit de regard sur l'administration des programmes, y compris la conception et l'exécution. La conception et l'exécution des programmes sont souples afin de tenir compte de la situation unique et particulière des peuples autochtones (bien que plus de flexibilité soit nécessaire pour répondre aux besoins des collectivités éloignées). L'accent est mis sur les besoins des participants, des collectivités et des employeurs en matière de marché du travail.

- **Partenariat.** Dans l'ensemble, le partenariat entre DRHC et les signataires des EBR a grandement facilité la conception et l'exécution des programmes. En général, il y a moins de bureaucratie, l'administration prend moins de temps et le pouvoir décisionnel est accru.

- **Capacités.** Le niveau des compétences varie selon les signataires des EBR. Le niveau de certains est élevé, tandis que d'autres ont tout à améliorer au sein de leur organisme. Il existe peu d'indices démontrant que les signataires des EBR disposent de programmes officiels d'acquisition des capacités.

- **Interventions et résultats obtenus par les clients.** Les signataires des EBR offrent une large gamme d'interventions, y compris des subventions salariales, une prestation liée au travail indépendant, des partenariats pour la création d'emplois, l'achat de formation, l'intégration professionnelle et l'aide au placement, une aide préliminaire à l'emploi et l'enseignement de base aux adultes. Les rapports contiennent peu de renseignements sur les résultats obtenus par les clients. Il semble que ces derniers se rendent jusqu'à la fin de leur intervention et que beaucoup trouvent du travail, mais les salaires sont modestes.

- **Planification.** Il y a un manque généralisé de procédures officielles de planification qui contribueraient au processus de planification et de prise de décisions. Les signataires des EBR ne voient généralement pas cela comme une lacune étant donné que les gestionnaires locaux sont en général « branchés » sur leur collectivité et au courant des besoins de formation.

- **Finances.** Il existe des mécanismes de contrôle financier. En général, ce sont les signataires des EBR, de concert avec DRHC, qui exercent un contrôle sur les dépenses relatives au programme. Les signataires des EBR veillent de plus en plus au contrôle financier.

- **Évaluation et reddition des comptes.** Les signataires des EBR partagent avec DRHC la tâche de recueillir des données et de faire rapport sur les mesures de reddition des comptes et les répercussions des programmes. Il semble que les signataires des EBR

recueillent des données sur les clients pour les besoins de l'administration des programmes et de la reddition des comptes, bien que le soutien des systèmes soit encore en développement. Il faudrait valider les données. Il n'est pas certain que suffisamment de données soient recueillies pour que les répercussions sur les principaux clients et les résultats collectifs à long terme soient évalués.

- **Satisfaction des clients et des collectivités.** Les participants aux programmes sont extrêmement satisfaits de la formation qu'ils ont reçue ou des études qu'ils ont faites grâce à l'aide qui leur a été apportée par la voie des EBR. Pour certaines EBR, les clients sont particulièrement satisfaits du soutien constant et du counselling offerts par le personnel d'exécution sur place. Les participants ont toutefois indiqué qu'ils étaient insatisfaits de certains services. Par exemple, ils étaient quelque peu insatisfaits de la compétence inégale des formateurs, de l'aide financière accordée sous la forme d'allocations de subsistance aux bénéficiaires de l'aide sociale, des retards dans le processus de vérification de l'ascendance, qui a entraîné le retard des services prévus dans le cadre de l'EBR, et du manque de clarté des renseignements diffusés dans les collectivités sur les programmes de l'EBR; ils percevaient aussi des influences politiques.

Les renseignements sur la satisfaction des collectivités varient d'un examen à mi-parcours à l'autre. Les signataires des EBR s'entendent, en général, pour dire que les programmes des ententes ont été bénéfiques pour les collectivités, tant sur le plan économique que social. Certains signataires des EBR ont indiqué que les collectivités seraient plus satisfaites si l'accent était mis davantage sur les programmes à long terme, si les efforts visant l'acquisition de capacités étaient accrus et si de meilleures stratégies de publicité et de communication, sensibilisant davantage la collectivité aux services offerts dans le cadre de l'EBR et aux buts de l'EBR elle-même, étaient adoptées.

Recommandations

Voici le résumé des principales recommandations qui ont été formulées au cours des examens locaux menés par les signataires des EBR :

- DRHC et les signataires des EBR devraient tenir des réunions mieux structurées et plus fréquentes pour que la communication de l'information soit meilleure et que les décisions soient prises conjointement.

- Les signataires des EBR devraient élaborer des plans stratégiques et opérationnels pour clarifier leurs objectifs à long terme en matière de développement des ressources humaines (p. ex., relever les lacunes dans les besoins futurs en matière d'emploi).

- Établir un système normalisé de suivi des clients et des programmes pour que les rapports présentés dans la région géographique couverte par une EBR soient établis de manière uniforme.

- Garantir l'égalité d'accès à tous les clients éventuels des programmes des EBR. L'aide devrait suffire à répondre aux besoins des clientes, en particulier des mères chefs de famille qui ont besoin de services de garde d'enfants.

- Les signataires des EBR devraient trouver de meilleures façons de promouvoir les programmes des EBR auprès de leurs membres, étant donné que beaucoup d'étudiants ne connaissaient pas la gamme des programmes offerts.

- Les formateurs devraient être compétents pour pouvoir répondre aux besoins de leurs clients. Un examen de la formation des formateurs s'avère nécessaire.

- Il faut penser à accroître les ressources humaines nécessaires à la prestation des programmes des EBR, surtout en raison de l'augmentation importante de la demande pour ces programmes. Il faudrait aussi songer à offrir une formation visant l'acquisition de capacités et à répartir les coûts de cette formation.

- Il faut envisager l'élaboration d'une stratégie de formation pour la gestion de cas, l'emploi et le counselling d'évaluation.

Données sur l'examen à mi-parcours et fichier de DRHC sur les données relatives aux clients des EBR

Le fichier de DRHC sur les données relatives aux clients des EBR est encore en voie d'élaboration. Certains des signataires des EBR n'avaient pas de données dans le fichier. Pour les signataires dont les données ont été chargées, le fichier faisait état d'un nombre de clients desservis inférieur au nombre réel. Le fichier sous-estime très probablement l'emploi et les économies de l'AE.

Les données sur les clients qui ont été transférées au fichier sont assez complètes; toutefois, il manque souvent une variable, soit le « numéro de téléphone ». Il s'agit d'un renseignement important, et extrêmement utile pour se tenir au courant des résultats obtenus par les clients et pour mener des études d'évaluation.

Évaluation du cadre de reddition des comptes pour les EBR

L'initiative des EBR comprend un cadre de reddition des comptes. Ce cadre utilise deux des principaux indicateurs de succès pour les activités financées par l'AE : le nombre de clients qui ont obtenu un emploi et les économies au Compte d'AE. Il inclut également trois des principaux indicateurs de succès pour les clients qui bénéficient de services grâce au Fonds de revenu consolidé : le nombre de clients qui obtiennent un emploi, le nombre de clients qui ont terminé les interventions et les économies pour les programmes de soutien du revenu, en particulier l'aide sociale. Ces indicateurs mesurent les résultats à court terme.

Emploi

Le rapport présente les constatations suivantes :

- il faut prendre garde à la nature à court terme des principaux indicateurs et aux répercussions que cela pourrait avoir sur le choix des clients des EBR et sur les résultats des programmes. Le cadre ne reconnaît pas le besoin de certains clients des EBR qui ont de sérieux problèmes d'emploi de s'engager dans une suite d'interventions qui peut durer plusieurs années et dont les résultats escomptés ne sont pas atteints avant tout ce temps;

- il faut faire attention à la qualité des emplois trouvés (c.-à-d., la durée, les gains, temps plein/partiel, permanent ou saisonnier, etc.) et non seulement à la quantité;

- la définition de l'emploi et le suivi du continuum de services grâce à des interventions soigneusement déterminées sont importants pour la comparaison des résultats et l'estimation de la rentabilité;

- le cadre de reddition des comptes devrait comprendre des indicateurs relatifs aux efforts d'acquisition des capacités.

Examen

À partir d'avril 1999, la Stratégie de développement des ressources humaines autochtones (SDRHA) remplacera l'initiative des EBR. Une nouvelle stratégie d'examen est proposée pour cette initiative. Elle est conçue de manière à fournir, efficacement et effectivement, des renseignements clés sur le rendement nécessaires à DRHC et aux signataires des ententes de la SDRHA. Elle couvre les besoins d'information pour la gestion au jour le jour des ententes, la reddition des comptes, les examens et les études spéciales, et l'évaluation. La stratégie d'examen devrait fournir une mine de renseignements sur le rendement, qui augmentera avec le temps et diminuera le fardeau de la réponse du personnel et des participants de la SDRHA.

Nature et envergure de l'évaluation finale de l'initiative des EBR

L'initiative des EBR s'appuie sur deux sources : le Programme autochtone de développement du marché du travail et la Partie II de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Ces textes officiels, exigent de DRHC et des signataires des EBR qu'ils évaluent leurs programmes. Étant donné les circonstances actuelles, la question de la nature et de l'envergure de cette évaluation finale s'est posée.

Il fallait tenir compte de plusieurs difficultés importantes :

- les données administratives sur le plan de l'initiative étaient incomplètes;

- les données sous-estimaient le volume et la nature du travail entrepris par les signataires des EBR;

- les interventions n'étaient pas toujours définies de la même façon;
- les principaux indicateurs portaient sur le court terme;
- il était évident que les collectivités autochtones en avaient assez des évaluations.

Il fallait de plus respecter bon nombre de principes :

- il était trop tôt pour effectuer une évaluation sommative de cette initiative; il n'y avait pas suffisamment de données pour en évaluer les répercussions globales et beaucoup d'ententes n'étaient en marche que depuis peu;
- l'évaluation devrait porter sur des questions pour lesquelles l'information est opportune et utile aux deux partenaires;
- le processus d'évaluation doit être souple et respecter le partenariat entre les régions de DRHC et les signataires des EBR; il doit de plus tenir compte des questions culturelles, des contextes particuliers, du fardeau de la réponse pour les collectivités autochtones et du temps qu'il reste pour effectuer ce travail;
- le cadre d'évaluation doit refléter les responsabilités des deux partenaires (celles de DRHC qui sont décrites dans les sources du programme, et celles des signataires des EBR envers leur collectivité);
- le processus d'évaluation devrait contribuer à améliorer la capacité d'évaluation chez les signataires des EBR.

Les composantes de l'évaluation

Quatre composantes sont recommandées.

1re composante : un processus d'évaluation de la mise en œuvre de l'initiative des EBR par DRHC, portant sur un certain nombre de questions clés liées aux processus, dont la reddition des comptes, le partenariat et la communication.

2e composante : une analyse des répercussions du programme des EBR sur les résultats obtenus par les clients, à partir de certaines EBR pour lesquelles on dispose d'un nombre de renseignements suffisants sur les participants et qui fonctionnent depuis suffisamment longtemps.

3e composante : une évaluation systématique de la capacité des signataires des EBR de concevoir, d'exécuter et d'évaluer leurs propres programmes.

4e composante : l'élaboration d'un outil d'autoévaluation pour que les EBR puissent effectuer des évaluations de processus.

1. Introduction

Ce rapport présente les résultats d'une synthèse des rapports d'examen à mi-parcours de certaines ententes bilatérales régionales (EBR) qui sont intervenues entre Développement des ressources humaines Canada (DRHC) et les groupes autochtones. L'initiative des EBR, et les arrangements financiers flexibles avec les Autochtones (AFFA) avait pour but la création d'un nouveau partenariat avec les organismes autochtones pour que les Canadiens des Premières nations, ainsi que les Canadiens Métis et Inuit, bénéficient de programmes d'emploi et de formation.

Ces ententes bilatérales régionales ont été conclues en même temps — bien qu'il s'agisse d'un mécanisme distinct — que se déroulait la négociation des ententes sur le développement du marché du travail (EDMT) avec les provinces et les territoires.

DRHC a d'abord signé trois ententes cadres nationales avec des organismes nationaux autochtones : l'Assemblée des Premières nations, le Ralliement national des Métis et Inuit Tapirasat du Canada. Ces ententes nationales définissaient le cadre de négociation d'EBR distinctes avec 54 organismes autochtones. Neuf autres ententes de contribution ont aussi été signées avec d'autres organismes; il ne s'agit pas d'EBR à proprement parler, mais elle y ressemblent.

Le cadre de responsabilité constitue la pierre angulaire de la mise en œuvre de toutes les EBR. Le Bureau des relations avec les Autochtones (BRA) a conçu le cadre pour l'établissement de cibles et le suivi des résultats pour les participants aux programmes, de même qu'un plan d'évaluation stratégique servant à évaluer les répercussions de l'initiative. L'examen à mi-parcours des ententes est un volet de ce plan stratégique.

En collaboration avec Évaluation et développement des données (EDD) à DRHC, le BRA a demandé à des experts-conseils de l'extérieur de faire une synthèse des résultats de ces examens à mi-parcours.

1.1 Méthode

Le présent rapport est basé sur les données recueillies auprès d'un certain nombre de sources. L'équipe de recherche a d'abord rencontré le personnel d'EDD et du BRA à DRHC afin de confirmer les objectifs du projet et de recueillir des renseignements généraux sur l'initiative des EBR.

Il y a eu une réunion avec le comité consultatif de l'évaluation des EBR, composé de représentants des organismes avec lesquels DRHC avait conclu des ententes cadres nationales. Puis, des entrevues individuelles ont été tenues avec certains représentants de ces organismes[1].

Les membres de l'équipe de recherche ont ensuite examiné les rapports d'examen à mi-parcours de certaines EBR dans cinq régions de DRHC :

Terre-Neuve
- DRHC-Première nation Miawpukek
- DRHC-Federation of Newfoundland Indians

Québec
- DRHC-Administration régionale Kativik[2]
- DRHC-Assemblée des Premières nations du Québec et du Labrador

Ontario
- DRHC-London District Chiefs Council
- DRHC-Nation Nishnawbe Aski
- DRHC-Nation Métis de l'Ontario
- DRHC-Six Nations Onkwehon:we

Saskatchewan
- DRHC-Federation of Saskatchewan Indians
- DRHC-Nation Métis de la Saskatchewan

Alberta[3]
- DRHC-Nation Métis de l'Alberta
- DRHC-Métis Settlements General Council
- DRHC-Confederacy of Treaty 6
- DRHC-Treaty 7 Economic Development Corporation
- DRHC-Treaty 8 First Nations Human Resources Development Board

Des sociétés locales d'experts-conseils ont procédé aux examens à mi-parcours en collaboration avec les signataires des EBR et DRHC. Le BRA avait fourni une liste des questions d'évaluation à poser au cours de ces examens. Bien que dans la majeure partie des cas, toutes les questions d'évaluation ont été prises en compte, la nature et la qualité des rapports ont varié considérablement.

---

1 En raison d'un problème d'horaire, il n'y a pas eu d'entrevue avec le personnel d'Inuit Tapirisat du Canada. Cependant, celui-ci a pris part à la réunion du comité consultatif.

2 Même si l'entente intervenue entre DRHC et l'Administration régionale Kativik n'est pas une EBR à proprement parler, elle a quand même été incluse avec les ententes qui ont fait l'objet d'un examen à mi-parcours.

3 L'un des rapports d'évaluation portait sur l'ensemble des partenaires des EBR en Alberta.

Processus de synthèse

Les renseignements contenus dans chacun des rapports ont été résumés dans une grille qui regroupait toutes les questions d'évaluation. Pour compléter les renseignements provenant des rapports, des sondages téléphoniques ont été faits auprès d'employés des bureaux régionaux de DRHC et des organismes autochtones, s'il y avait lieu. La version préliminaire des grilles a été envoyée aux bureaux régionaux de DRHC pour examen. Les commentaires en provenance des bureaux régionaux ont été intégrés dans la version finale des grilles.

Une fois terminée la synthèse des examens à mi-parcours, les membres de l'équipe de recherche ont effectué des visites dans chacune des cinq régions ayant participé à ces examens. Il s'agissait de rencontrer des employés des bureaux régionaux de DRHC ainsi que des représentants des signataires des EBR. Entre autres, ces visites ont permis de finaliser le rapport de synthèse en donnant aux membres l'occasion de fournir des commentaires sur les résultats des examens à mi-parcours, et de déterminer les leçons apprises sur le processus d'examen et d'évaluation des EBR.

2. *Synthèse nationale*

2.1 Introduction

Le 23 janvier 1996, des ententes cadres nationales d'une durée de trois ans ont été signées avec l'Assemblée des Premières nations (AFN), le Ralliement national des Métis et Inuit Tapirisat du Canada. Ces ententes cadres définissent les principes et les relations hiérarchiques sur lesquels doivent s'appuyer les négociations des ententes bilatérales régionales (EBR) entre DRHC et les organismes autochtones pour la conception et la mise en œuvre de programmes de développement des ressources humaines autochtones. Ces principes portent sur des aspects d'ordre national, comme l'égalité d'accès, la condition féminine, le respect du mandat de DRHC, et les exigences en matière de rapports et d'évaluation.

Le Bureau des relations avec les Autochtones (BRA) de DRHC, de concert avec les coordonnateurs régionaux de DRHC, est chargé de la gestion des EBR. En vue de fournir des données sur le rendement relativement à la mise en œuvre et aux répercussions des EBR, et pour respecter les obligations contractuelles et les exigences du Conseil du Trésor, le BRA a conçu un plan d'évaluation stratégique, lequel comprend un calendrier d'examen à mi-parcours de certaines EBR. Ces examens nous procureront des renseignements sur le déroulement initial de l'initiative, notamment à l'échelon des ententes bilatérales régionales.

Voici quels étaient les objectifs des examens à mi-parcours :

Fournir la description et l'analyse des éléments suivants :

- Le mécanisme des EBR, les ententes mises en œuvre, et les caractéristiques du fonctionnement dans les diverses communautés;

  — les interventions et les activités liées à l'emploi et au marché du travail conçues et mises en place (ou devant être mises en place) conformément aux ententes;

  — les premiers résultats et les premières réalisations des communautés et des groupes clients qui ont pris part à l'élaboration des interventions liées à l'EBR et aux interventions mêmes;

  — les mécanismes et les procédures en place pour le contrôle permanent, ainsi que pour les examens et les évaluations à venir dans le cadre de l'initiative des EBR.

- Recueillir et analyser des données sur les mécanismes mis en place (p. ex., la prestation des services) en vue d'atteindre les objectifs;

- Communiquer les constatations :

  — aux signataires des EBR qui contribuent à l'amélioration et à la mise au point du mécanisme des EBR et des activités entreprises dans le cadre de ces ententes;

  — à DRHC pour contribuer à l'amélioration de la politique de développement des ressources humaines.

Cinq régions de DRHC, soit Terre-Neuve, le Québec, l'Ontario, la Saskatchewan et l'Alberta, ont accepté de prendre part à la démarche et ont effectué des examens à mi-parcours en collaboration avec certains de leurs partenaires des EBR pour faire état de leur première expérience. Le but de cette étude était de produire une synthèse nationale des données tirées des examens régionaux à mi-parcours. Nous avons analysé en tout 11 rapports d'examen à mi-parcours : deux de Terre-Neuve, deux du Québec, quatre de l'Ontario, deux de la Saskatchewan et un de l'Alberta. Ces 11 examens portaient sur un total de 14 EBR et sur une entente entre DRHC et un gouvernement autochtone. Le tableau 2.1 présente les EBR ayant fait l'objet d'un examen à mi-parcours.

TABLEAU 2.1
EBR ayant fait l'objet d'un examen à mi-parcours

Région	EBR incluse dans l'examen	Valeur totale des ententes
Terre-Neuve	DRHC-Première nation Miawpukek	650 153 $
	DRHC Federation of Newfoundland Indians[4]	1 197 421 $
Québec	DRHC-Administration régionale Kativik[5]	3 325 761 $
	DRHC-Assemblée des Premières nations du Québec et du Labrador	15 037 285 $
Ontario	DRHC-London District Chiefs Council	2 890 446 $
	DRHC-Nation Nishnawbee Aski	11 200 187 $
	DRHC-Nation Métis de l'Ontario	6 656 043 $
	DRHC-Six Nations Onkwehon:we	5 024 243 $
Saskatchewan	DRHC-Federation of Saskatchewan Indians	17 300 000 $
	DRHC-Nation Métis de la Saskatchewan	8 225 819 $
Alberta	DRHC-Confederacy of Treaty 6	5 230 358 $
	DRHC-Nation Métis de l'Alberta	6 279 742 $
	DRHC-Métis Settlements General Council	2 093 249 $
	DRHC-Treaty 7 Economic Development Corporation	4 872 404 $
	DRHC-Treaty 8 First Nations Human Resources Development Board	5 257 414 $

4 Il s'agit d'un accord de contribution, et non d'une entente bilatérale régionale.

5 Même si la troisième entente intervenue entre DRHC et l'Administration régionale Kativik n'est pas une entente bilatérale régionale, elle est incluse dans les EBR qui ont fait l'objet d'un examen à mi-parcours.

Les méthodes que les organismes et les experts-conseils ont employées pour faire l'examen à mi-parcours comprenaient généralement :

- *l'examen des documents* (p. ex., les documents de l'EBR, les ententes cadres de financement, les cadres d'évaluation, les politiques et les procédures, les examens antérieurs etc.);
- *l'examen des bases de données* (s'il y en avait);
- des *entrevues auprès des principaux répondants*, soit des représentants de DRHC et des organismes signataires des EBR, dont le personnel du programme à DRHC et les organismes autochtones prestataires de services;
- des *groupes de discussion* constitués de représentants d'organismes autochtones prestataires de services;
- une *enquête auprès des participants* (auprès des personnes ayant pris part aux interventions associées aux EBR, s'il y avait lieu);
- des *études de cas*, comprenant des entrevues et des groupes de discussion, dans certaines communautés lorsque le temps prévu pour l'examen était limité et/ou que la région géographique couverte par l'EBR était étendue.

Les résultats des 11 examens à mi-parcours ont été résumés sous la forme d'une grille standard établie en fonction de sept dimensions principales définies dans la demande de proposition : DRHC et signataires des EBR; gestion; conception et réalisation; interventions, participants et résultats; données et responsabilité; coûts; satisfaction des clients et des communautés; et améliorations à apporter. Une fois les grilles remplies, nous avons cherché à repérer les lacunes dans les données provenant des rapports d'examen. S'il y en avait, nous avons fait d'autres entrevues avec des responsables du programme dans les bureaux régionaux de DRHC pour obtenir les renseignements nécessaires. Le rapport a également été acheminé de synthèse aux bureaux régionaux de DRHC et aux signataires des EBR qui ont participé à l'examen à mi-parcours pour qu'ils fassent part de leurs observations.

Les résultats de notre synthèse nationale des examens régionaux à mi-parcours portant sur les EBR sont présentés ci-après.

2.2 DRHC et les signataires des EBR — Contexte général

Combien d'ententes ont été signées?

Un total de 54 ententes bilatérales régionales (EBR) ont été signées depuis avril 1996. Il y a aussi, dans le budget des EBR, neuf accords de contribution avec le Congrès des peuples autochtones. Le tableau 2.2 indique le nombre d'ententes par province ou territoire ainsi que leur valeur totale en dollars.

TABLEAU 2.2 Nombre et valeur en dollars des EBR et des ententes de contribution par province et par territoire		
Province/territoire	**Nombre d'ententes**	**Valeur totale des ententes**
Ententes bilatérales régionales		
Colombie-Britannique/Yukon	12	34 266 208 $
Alberta	6	24 465 262 $
Territoires du Nord-Ouest	9	11 149 232 $
Saskatchewan	2	25 525 819 $
Manitoba	2	21 126 763 $
Ontario	11	51 577 532 $
Québec	4	23 221 220 $
Nouveau-Brunswick	2	3 727 854 $
Nouvelle-Écosse	1	4 808 627 $
Île-du-Prince-Édouard	2	408 879 $
Terre-Neuve et Labrador	3	2 721 529 $
Total	54	202 998 925 $
***Ententes de contribution avec le Congrès des peuples autochtones*[6] :**		
Colombie-Britannique/Yukon	1	1 480 641 $
Territoires du Nord-Ouest	2	1 148 197 $
Ontario	1	1 000 000 $
Nouveau-Brunswick	1	293 438 $
Nouvelle-Écosse	1	500 000 $
Île-du-Prince-Édouard	1	155 520 $
Terre-Neuve et Labrador	2	2 007 094 $
Total	9	6 584 890 $

Quels facteurs ont facilité la conclusion d'ententes? Quels facteurs les ont retardées?

La plupart des EBR incluses dans l'étude ont été conclues en temps opportun. Dans bon nombre de cas, plusieurs facteurs ont facilité de façon générale la signature de ces ententes — tous sont liés à l'expérience que les deux parties (DRHC et les signataires des EBR) avaient acquise dans le cadre du programme *Les chemins de la réussite*. Voici ces facteurs :

- **Un droit de regard accru sur les programmes par les Autochtones.** L'expérience du programme *Les chemins de la réussite* a amené DRHC et les organismes autochtones à tenter de trouver une autre structure de programme pour que la gestion des fonds soit confiée aux organismes autochtones. Les deux parties ont convenu qu'une telle structure permettrait aux organismes autochtones de définir plus exactement les besoins propres à leurs communautés respectives en matière de

6 Toutes les ententes de contribution étaient en vigueur au moment de la rédaction de ce rapport.

développement des ressources humaines, ainsi que d'élaborer et de mettre en place des programmes qui donneraient à leurs membres de meilleures possibilités de s'intégrer à la population active.

- **Les capacités administratives acquises par les organismes autochtones à la suite de leur participation au programme *Les chemins de la réussite.*** Pour un certain nombre d'EBR examinées (les EBR entre DRHC et la Federation of Newfoundland Indians, entre DRHC et la Première nation Miawpukek, entre DRHC et le London District Chiefs Council, entre DRHC et le Saskatchewan Indian and Training Assessment Group), les signataires (c.-à-d. les organismes autochtones) ont pu, grâce à leur participation au programme *Les chemins de la réussite*, faire fond sur les capacités administratives acquises et les renforcer (structures de gestion, structures d'exécution, systèmes d'information, etc.). Fort de ces capacités, le signataire de l'EBR a pu prendre en main, les programmes autochtones, sur le plan administratif, dont leur conception et leur exécution. Dans ces cas, la transition vers la nouvelle structure semble s'être faite de façon assez harmonieuse.

  Cependant, les rapports d'examen à mi-parcours, révèlent que dans d'autres EBR, l'absence de capacités administratives au sein de l'organisme autochtone a causé des problèmes dans la mise en œuvre des ententes. Dans un cas en particulier, cette situation est essentiellement attribuable au fait que l'entente avait été conclue de façon prématurée, c.-à-d. avant que les deux parties, notamment le signataire de l'EBR, soient prêtes à assumer leurs responsabilités dans le cadre de la nouvelle structure en matière d'administration et d'exécution.

- **L'un des principaux facteurs favorables pour le signataire de l'EBR tenait à sa participation antérieure à des projets conjoints avec DRHC.** Certains signataires la d'ententes bilatérales régionales (la Federation of Newfoundland Indians, la Première nation Miawpukek, le London District Chiefs Council, le Saskatchewan Indian and Training Assessment Group et l'Administration régionale Kativik) avaient déjà collaboré avec DRHC à l'exécution de programmes de développement des ressources humaines dans leurs communautés respectives, ce qui a beaucoup favorisé la conclusion et la mise en œuvre ultérieure de l'entente.

  Dans au moins un cas, la relation entre les deux parties au niveau des cadres supérieurs n'a pas été aussi harmonieuse qu'elle aurait pu l'être, ce qui peut avoir compliqué la mise en œuvre.

La signature de deux EBR incluses dans l'examen à mi-parcours a été retardée. Dans un cas, il y a eu certaines complications se rapportant à la répartition des fonds. Dans l'autre cas, le retard est surtout attribuable à des questions liées aux répercussions politiques des négociations de l'EBR sur les négociations se rapportant à une autre entente, et à la capacité du signataire de l'EBR d'assumer rapidement ses nouvelles responsabilités administratives.

Dans quelle mesure le contenu de l'EBR est-il conforme aux ententes cadres nationales?

Bien que, dans les examens à mi-parcours étudiés, on ne trouve qu'une description sommaire du contenu des ententes, toutes les EBR examinées visaient à accroître la capacité du signataire de concevoir et d'administrer ses propres programmes. Certains éléments nous portent à croire que le déroulement des ententes correspond généralement à la majorité des principes établis dans les ententes cadres nationales. Autrement dit, dans la plupart des EBR examinées, on a pu constater que :

- les Autochtones prennent davantage en main l'administration des programmes, notamment leur conception et leur exécution;
- il y a une reconnaissance du fait que les communautés autochtones comprennent mieux leurs besoins en matière de ressources humaines et qu'elles sont les mieux en mesure de concevoir des programmes destinés à répondre à ces besoins;
- il n'y a pas de dérogation aux droits actuels;
- la conception et l'exécution des programmes sont suffisamment souples pour tenir compte de la situation unique et particulière des peuples autochtones (p. ex., bien que la Federation of Newfoundland Indians considère que la formation est un élément très important pour ses membres, elle reconnaît que la plupart n'ont pas de diplôme d'études secondaires. Ainsi, elle s'est d'abord intéressée aux programmes collectifs d'enseignement de base aux adultes dans le cadre de son EBR);
- les besoins des participants, des communautés et des employeurs relativement au marché du travail sont mis au premier plan;
- l'inclusion et l'égalité d'accès sont des facteurs importants et il y a un effet d'entraînement;
- les lois en vigueur sont respectées;
- l'égalité des sexes est respectée;
- une proportion représentative de jeunes est incluse parmi les participants aux programmes;
- il existe une certaine ouverture pour ce qui est de la communication de l'information au sujet des programmes (la sensibilisation aux programmes dans les communautés). Cette sensibilisation découle de la publicité faite par les agents d'exécution autochtones dans la plupart des EBR examinées, mais il y a certains indices qui portent à croire que tel n'est pas toujours le cas;
- l'obligation de rendre compte est respectée.

Cependant, l'examen d'un certain nombre d'EBR révèle que tous les principes de l'entente cadre nationale ne sont pas nécessairement respectés; ainsi :

- l'examen à mi-parcours de l'une des EBR démontre qu'il faudrait faire davantage pour rendre les programmes de formation offerts aux Autochtones plus accessibles et disponibles au moyen de meilleurs services d'approche;

- dans l'examen à mi-parcours d'une autre EBR, on a constaté que le principe de l'inclusion n'avait pas été respecté. On a pu établir que le rapport entre les participants dans les réserves et les participants hors réserves était supérieur à 6:1, et on a recommandé qu'il y ait une meilleure participation des personnes hors réserves;

- au moment de l'examen à mi-parcours, les systèmes de contrôle et de rapport n'étaient pas encore tout à fait fonctionnels pour la plupart des EBR examinées. C'est pourquoi il a été difficile d'évaluer la justification de l'emploi des fonds de l'EBR et de connaître les résultats obtenus. Ce problème s'est posé pour deux EBR en particulier;

- bien que certains indices permettent d'établir que l'égalité des sexes est respectée pour les participants aux programmes dans toutes les EBR examinées, rien n'indique que des programmes sont offerts aux Autochtones handicapés ou aînés[7] dans l'une ou l'autre des EBR examinées.

Dans le cadre des EBR, le mécanisme de financement a-t-il contribué à assouplir les choix de programmes et de services dont les peuples Autochtones peuvent se prévaloir pour répondre aux besoins des clients en matière d'emploi?

Pour la plupart des EBR examinées, le mécanisme de financement dans le cadre des EBR a contribué à assouplir les différents programmes et services parmi lesquels les Autochtones peuvent choisir pour répondre aux besoins des clients en matière d'emploi. De façon générale, les signataires des EBR ont pu aménager des interventions en fonction des besoins locaux. Des indices nous permettent également de croire que certains mécanismes de financement dans le cadre des EBR ont mené à l'assouplissement des conditions d'admissibilité. Par exemple :

- Dans le cadre de l'Arrangement financier flexible avec les Autochtones (AFFA) entre DRHC et la Federation of Newfoundland Indians (FNI), celle-ci est libre d'allouer des frais de subsistance selon les besoins de chacun plutôt qu'en fonction de règles d'admissibilité qui s'appliquent peu importe les besoins (de cette façon, chacun est responsable de son propre succès dans les programmes).

- Dans le cadre de l'EBR entre DRHC et la Nation Métis de l'Ontario (NMO), les fonds servent à aider des personnes qui travaillent (dans le passé, selon les lignes directrices régionales de DRHC, ce type de soutien était impossible).

---

7 Le terme « aîné » est utilisé dans les principes directeurs pour les ententes cadres nationales.

Par ailleurs, de l'avis de quelques signataires d'EBR, les mécanismes de financement dans certaines ententes n'ont pas abouti à l'assouplissement des conditions, ce qui reste un problème à résoudre. Ainsi :

- Dans un cas en particulier, le mécanisme de financement n'a pas abouti à l'assouplissement marqué des choix de programmes et de services pour les clients autochtones. Selon les gestionnaires autochtones interrogés dans le cadre de l'examen, le programme *Les chemins de la réussite* offrait une meilleure marge de manœuvre. Cette situation s'explique par le fait que la prise en charge s'est faite de façon graduelle. Dans le cadre de cette EBR, seuls les fonds prévus pour l'administration et la mise en œuvre de l'entente ont été transférés aux signataires, tandis que DRHC a conservé la responsabilité de passer des contrats pour les programmes à l'intention des clients et de faire les achats pour le compte des clients.

En outre, le signataire de l'EBR a mentionné que l'entente n'était pas suffisamment souple pour répondre aux besoins des étudiants qui cherchent à obtenir un diplôme. En vertu des lignes directrices de DRHC pour les régions[8], il est impossible d'accorder une telle aide.

- Dans le cadre d'une EBR, DRHC a continué à gérer et à exécuter les programmes et les services de formation destinés aux clients autochtones au cours de la première année, même si les comités d'approbation régionaux (CAR) avaient le mandat d'approuver ou non les demandes de formation présentées par les clients autochtones.

- Dans le cadre d'une autre EBR, on a remarqué, dans le rapport d'examen à mi-parcours, qu'il fallait une plus grande marge de manœuvre pour répondre aux besoins des jeunes dans les communautés éloignées, surtout pour la formation préalable à l'emploi. De l'avis du signataire de l'entente, les lignes directrices de DRHC ne sont pas suffisamment souples pour tenir compte des réalités « économiques et culturelles » des communautés éloignées — puisqu'elles mettaient surtout l'accent sur les chômeurs récents plutôt que sur les travailleurs ayant peu d'expérience.

- Dans le cadre de l'une des ententes bilatérales régionales en Alberta, les signataires de l'EBR interrogés ont indiqué qu'il leur fallait une plus grande marge de manœuvre pour déterminer comment les buts et les objectifs doivent être atteints et comment l'argent doit être dépensé. On a le sentiment que le mécanisme de financement de l'EBR ne répond pas suffisamment aux besoins particuliers des clients du signataire. Selon le signataire, il faut considérer l'emploi et la formation dans une perspective globale comportant un équilibre entre la « spiritualité, l'alcoolisme et la toxicomanie, la crainte du succès et l'équité en matière d'emploi ».

---

8 Il semble qu'on ne sache pas trop s'il s'agit d'une politique régionale ou d'une politique du ministère.

Le partenariat entre DRHC et le signataire de l'EBR a-t-il facilité la conception et la prestation du programme et des services?

Dans l'ensemble, la collaboration entre DRHC et le signataire de l'EBR a grandement facilité la conception et la prestation du programme et des services. Dans la plupart des cas, il s'agit d'un partenariat de longue date dans le cadre duquel des projets réalisés conjointement ont été couronnés de succès. Dans la plupart des EBR, ce partenariat est devenu moins structuré, mais il reste précieux. Les centres de ressources humaines du Canada (CRHC)[9], bien qu'ils n'offrent plus de services directs à la clientèle, aident les signataires des EBR à concevoir, à élaborer et à mettre en œuvre le programme, ainsi qu'à élaborer et à mettre en œuvre un système de rapports financiers. En outre, si elles le jugent « nécessaire », les parties se consultent et communiquent entre elles, et le CRHC offre des services de counselling.

Dans l'ensemble, du point de vue du signataire de l'EBR, il y a moins de bureaucratie, l'administration prend moins de temps et son pouvoir décisionnel est accru.

Dans certains cas, la collaboration entre DRHC et le signataire de l'EBR comporte certaines difficultés. Par exemple :

- Dans le cadre d'une EBR, la nature du partenariat entre DRHC et le signataire de l'entente était telle qu'elle n'a pas facilité les choses comme elle l'aurait dû. Comme il a été constaté dans l'examen à mi-parcours de cette EBR, les principaux responsables des deux côtés ont généralement reconnu que la mauvaise communication entre les deux parties avait été au cœur de bon nombre de problèmes auxquels ils se sont heurtés dans le cadre de l'entente. De plus, les parties ont été incapables de s'entendre sur plusieurs aspects de l'administration et elles n'étaient pas encore parvenues à des compromis mutuellement satisfaisants à cet égard. Il convient cependant de souligner que, pour ce qui est de l'exécution au niveau local, le partenariat entre DRHC et le signataire de l'EBR est resté fort et précieux.

- En Alberta, dans le cadre de l'une des EBR, on observe certaines difficultés dans les relations courantes avec DRHC. Le signataire de l'EBR a indiqué qu'il entretient toujours une certaine méfiance à l'égard de DRHC en raison de l'« attitude paternaliste » de ce dernier dans le cadre du programme *Les chemins de la réussite*. DRHC a délégué les pouvoirs au niveau régional. Même si les gestionnaires régionaux ont ainsi obtenu des pouvoirs beaucoup plus importants, ceci a nui à la coordination à l'échelle nationale.

- Dans le cadre d'une autre EBR, même si le partenariat a été dans l'ensemble efficace et harmonieux, le gouvernement fédéral n'a pas toujours fait une distinction entre le partenaire autochtone et les responsables d'autres ententes intervenues entre lui et les gouvernements autochtones.

---

9 Les Autochtones peuvent obtenir des services auprès des CRHC s'ils le souhaitent. Ils n'ont toutefois pas à s'identifier comme Autochtones.

Les interventions dont ont pu bénéficier les clients sont-elles conformes aux ententes, à la Loi sur l'assurance-emploi (AE) et aux besoins de leurs clients en matière d'emploi?

Selon les examens à mi-parcours des EBR retenues pour la présente étude, les interventions dont ont pu bénéficier les clients correspondent généralement à celles qu'aurait faites DRHC qu'il y ait eu entente ou non : par exemple, l'achat de services de formation, les programmes de subventions salariales, les programmes de création d'emploi et les mesures de soutien à la recherche et à l'innovation. Bien que l'objectif principal de toutes les interventions est d'accroître l'employabilité des clients autochtones, les priorités peuvent différer d'une EBR à l'autre. Par exemple, la Première nation Miawpukek cherche surtout à offrir à ses membres toute une gamme de cours individuels plutôt que des programmes traditionnels de formation axés sur des projets, alors que la Federation of Newfoundland Indians a d'abord cherché à offrir à ses clients des cours de formation de base pour les adultes.

Dans l'ensemble, ces interventions servent à répondre aux besoins en matière d'emploi des clients des signataires des EBR. Toutefois, dans certaines régions, les signataires ont indiqué que les interventions offertes dans le cadre de l'EBR ne répondent pas bien aux besoins en matière d'emploi. Par exemple :

- Certains signataires d'EBR sont déçus de ne pas pouvoir offrir d'aide à des clients autochtones qui veulent obtenir un diplôme dans le cadre de l'entente. Même si cette règle est conforme aux lignes directrices régionales de DRHC (voir la note 8 à la page 12), il s'agit là d'un besoin en matière d'emploi auquel ne répondent pas bien les interventions offertes dans le cadre des EBR.

- Un signataire d'EBR a mentionné que les interventions offertes dans le cadre de l'EBR ne répondent pas bien aux besoins de formation de ses clients en matière de technologie. De plus, le signataire a indiqué qu'il fallait accorder plus d'attention à la formation professionnelle, au counselling, à l'apprentissage et à la reconnaissance professionnelle.

2.3 Gestion, conception et exécution du programme au niveau du signataire de l'EBR

2.3.1 Gestion — Planification et contrôle financier

Lignes directrices, procédures et modalités

- *Existe-t-il des lignes directrices générales pour la planification et la prise de décision, visant à établir quels programmes et services sont nécessaires et comment ils doivent être conçus et exécutés?*

- *Existe-t-il des procédures structurées pour faciliter la planification et la prise de décision?*

- *Existe-t-il des mécanismes permanents d'approbation ou de confirmation?*

- *Les partenaires et/ou les groupes de la communauté interviennent-ils dans ces mécanismes?*

- *Comment les résultats obtenus par les clients sont-ils pris en compte dans la prise de décision?*

En général, les modalités de présentation des rapports et des mécanismes de financement sont décrits en détail dans les EBR. Par ailleurs, il appartient généralement aux organismes de gestion autochtones locaux (c.-à-d. aux conseils de gestion indiens locaux, aux conseils de gestion métis locaux, aux conseils locaux des Premières nations), qui sont les agents d'exécution des programmes, de faire la planification et de déterminer les programmes et services qui sont nécessaires.

L'examen à mi-parcours des EBR révèle qu'il n'y a pas assez de modalités structurées visant à faciliter la planification et la prise de décision. La planification se fait généralement de façon peu structurée, c'est-à-dire qu'on fait peu d'évaluation systématique des besoins de la communauté et qu'on établit peu de plans de formation. La planification se fait généralement à la fin de l'exercice : elle sert à établir le budget de formation pour l'exercice suivant. On établit ainsi les grands objectifs et les lignes directrices pour l'exercice à venir. Généralement, le signataire de l'EBR ne perçoit pas cette façon de faire comme une lacune étant donné que les membres de l'organisme de gestion autochtone local sont généralement bien « branchés » dans leur communauté et qu'ils sont au courant des besoins de formation.

Parmi les partenaires habituels chargés de la planification, mentionnons les établissements d'enseignement de la région (p. ex., les collèges), les comités régionaux de développement du marché du travail ou d'autres organismes spécialisés en développement des ressources humaines (dont les CRHC).

Bien que des cibles pour les indicateurs principaux (les économies pour l'assurance-emploi et l'aide sociale) aient été négociées pour chaque EBR, il n'existe pas de planification stratégique opérationnelle dans la plupart des EBR examinées dans le cadre de cette étude. On retrouve cependant certains éléments d'une telle planification dans l'entente entre DRHC et l'Administration régionale Kativik (et, à un niveau plus local, dans l'EBR entre DRHC et l'APNQL). Selon l'entente, l'Administration régionale Kativik établit des plans opérationnels annuels officiels comportant des cibles quantitatives pour chaque programme ainsi que des paramètres financiers comme : le nombre de projets, le nombre de participants, le taux cible d'abandon et les crédits prévus au budget provenant du Fonds du revenu consolidé et de l'AE (assurance-emploi).

Les modalités de demande et d'examen varient d'une communauté à l'autre, mais en général il appartient aux clients de définir leurs propres objectifs. Le personnel des organismes de gestion autochtones locaux aident généralement les clients à déterminer par quels moyens ils atteindront leurs buts. Les clients présentent ensuite une demande officielle à leur organisme local de gestion autochtone pour obtenir de l'aide financière pour leur formation. Selon le montant demandé et la région, l'organisme local de gestion

autochtone peut approuver ou refuser la demande directement. Autrement, le personnel recommande à l'organisme autochtone (généralement un conseil d'administration constitué de représentants de l'organisme local de gestion autochtone) habilité à exécuter le programme, d'approuver la demande.

Dans toutes les EBR examinées, il est incertain que les résultats obtenus par les clients sont pris en compte la prise de décision.

Contrôle financier

- *Existe-t-il des mécanismes de contrôle financier?*
- *Quelle est la nature de ces mécanismes?*
- *Comment encourage-t-on le respect de ces mécanismes et comment s'en assure-t-on?*
- *Existe-il des procédures de vérification?*

Nous avons constaté, pour les EBR incluses dans l'examen à mi-parcours, qu'il existe des mécanismes de contrôle financier. En général, il appartient au signataire de l'EBR de faire le décaissement des fonds du programme (p. ex., l'émission des chèques aux fournisseurs de cours, aux employeurs), tandis que DRHC, de concert avec le signataire, veille au contrôle financier. À cette fin, le signataire présente à DRHC des demandes de remboursement trimestrielles, un rapport annuel, un plan de dépenses et les dossiers des participants. Dans tous les cas, le signataire est tenu, selon l'entente, de présenter des états financiers vérifiés à DRHC. Il doit également rendre compte à ses membres ou à la communauté en présentant des rapports financiers périodiques.

Les données financières sur les dépenses sont saisies soit manuellement (dans un grand livre) soit dans un système informatisé (p. ex., le système informatisé de l'administration et de la formation du SITAG).

Dans le cas d'au moins une EBR, le signataire a établi des mécanismes de contrôle financier plus rigoureux. Il ne rembourse pas un organisme d'exécution de programmes si les activités ne sont pas inscrites dans le système informatisé des données sur les dépenses du signataire. De plus, le signataire effectue un contrôle financier sur place dans chaque bureau de l'organisme local d'exécution de programmes. À cette occasion, le personnel de l'organisme signataire de l'EBR examine les données informatisées sur les dépenses, de même que les grands livres, pour déterminer s'il y a des incohérences ou des irrégularités.

Il est entendu que les mécanismes de contrôle financier ne sont pas aussi satisfaisants d'une entente à l'autre, et l'analyse des rapports d'examen à mi-parcours indique que ce problème était manifeste dans le cas d'au moins une EBR. Comme il semblait y avoir des lacunes sur le plan du contrôle financier et qu'on retrouvait de preuves de népotisme dans l'utilisation des fonds de l'EBR, DRHC a suspendu l'entente. Tant que le signataire

n'aura pas apporté les changements nécessaires dans sa structure administrative, de façon à mettre en place de bons mécanismes de contrôle financier, c'est le personnel de DRHC qui exercera un contrôle financier permanent des dépenses de chacun des organismes d'exécution de programmes. À cette fin, DRHC doit recevoir et examiner tous les reçus pour déterminer si les dépenses peuvent être remboursées en vertu de l'entente.

2.3.2 Gestion — Conception et exécution

Rôle des gestionnaires et des agents d'exécution

- *Les gestionnaires et les agents d'exécution participent-ils à la conception des interventions et des mécanismes d'exécution?*

- *Les gestionnaires surveillent-ils l'exécution?*

- *Y a-t-il des lignes directrices et des procédures qui facilitent ce travail?*

En principe, les EBR prévoient le transfert des pouvoirs d'élaboration des programmes fédéraux du marché du travail de DRHC à l'organisme autochtone signataire de l'EBR. Les signataires des ententes gèrent et administrent habituellement les ententes par l'entremise de leurs organismes respectifs de développement des ressources humaines (p. ex., Mi'kmaq Resources and Development de la FNI, Miawpukek Human Resources de la Première nation Miawpukek, les service d'emploi et de formation de l'Administration régionale Kativik, la commission du développement des ressources humaines des Premières nations du Québec de l'APNQL, etc.) qui sont essentiellement les principaux agents d'exécution dans le cadre de l'entente. Ces organismes sont habituellement dirigés par un conseil d'administration ou un comité constitué de représentants de la bande ou de la communauté.

Dans certaines EBR, ces organismes examinent et approuvent directement les demandes d'aide financière pour les programmes, communiquent avec les écoles et les instructeurs pour établir des programmes de formation individualisés, collaborent avec les coordonnateurs des programmes de type collectif, font un contrôle et un suivi constants des clients, et leur fournit un service de counselling pour s'assurer qu'ils mènent leur programme à terme. Dans certaines EBR, l'organisme a établi un certain nombre de bureaux pour que ses membres puissent obtenir les services plus facilement.

Dans d'autres EBR, ces organismes de développement des ressources humaines assurent la coordination et la direction à l'échelon régional, alors que les programmes sont offerts à un échelon plus local par l'entremise d'organismes responsables d'un secteur géographique ou établis dans une communauté. Ces agents d'exécution locaux peuvent être des conseils de gestion autochtones locaux, des conseils locaux des Premières nations, des agents ou des conseils autochtones régionaux, et ce sont eux qui déterminent qui peut recevoir une formation, pour quel motif et de qui. L'exécution des programmes au niveau local est habituellement gérée par la voie d'une entente d'exécution de services avec l'organisme de développement des ressources humaines central. Cette façon de faire permet de bénéficier d'une grande latitude à l'échelon local et d'exercer un contrôle central rigoureux.

Les structures d'exécution sont habituellement définies sommairement dans les ententes. Le Bureau des relations avec les Autochtones a conçu le *Guide des arrangements financiers flexibles avec les Autochtones dans le cadre des EBR*, notamment pour aider les organismes autochtones à concevoir et à élaborer leurs propres programmes pour le marché du travail. Dans la plupart des examens des EBR incluses dans la présente étude, il n'y a aucune mention à d'effet ces lignes directrices seront améliorées davantage. Toutefois, dans le cadre de l'entente entre DRHC et le London District Chiefs Council (LDCC), l'unité administrative centrale du signataire de l'entente, qui coordonne l'exécution de l'entente au niveau local, a rédigé un manuel sur les règles à suivre pour les programmes et les critères de financement.

Structure du mécanisme d'exécution

- *Quelle est la structure du mécanisme d'exécution (p. ex., les interventions sont-elles conçues et exécutées directement par le signataire de l'EBR? Le signataire de l'EBR conclut-il des ententes avec d'autres — des tiers — pour faire ce travail ou des parties de ce travail?)*

- *Dans quelle mesure la structure varie-t-elle parmi les signataires des EBR qui ont pris part à l'examen?*

Comme nous l'avons mentionné plus haut, il incombe aux signataires des EBR de gérer et d'administrer l'entente, ce qu'ils font généralement par l'entremise de leurs organismes de développement des ressources humaines (p. ex., Mi'kmaq Resources and Development pour la FNI, Métis Employment and Training of Saskatchewan, Inc. ou METSI pour la MNS) qui ont été mis sur pied expressément pour l'exécution de l'EBR ou qui existaient avant l'entente. Ces organismes peuvent conclure des ententes avec des tiers (p. ex., des organismes de formation) pour la prestation des services.

Pour l'instant, le système d'exécution peut fonctionner selon deux différentes structures générales. Il convient toutefois de souligner qu'il peut y avoir des variantes à l'intérieur de ces deux structures, ce qui est mentionné le cas échéant.

1. **Centralisation :** Dans ce cas, les organismes autochtones de développement des ressources humaines travaillent directement avec les clients (examen et approbation ou refus des demandes d'aide financière pour le programme) et avec les formateurs et coordonnateurs (pour l'établissement de programmes individualisés ou de programmes collectifs). Ces organismes peuvent établir des bureaux dans un certain nombre de localités pour que leurs membres puissent plus facilement s'inscrire aux programmes. Il s'agit de la structure d'exécution actuelle pour les ententes suivantes :

    - **L'EBR entre DRHC et la Federation of Newfoundland Indians (FNI) :** Son organisme d'exécution (Mi'kmaq Resources and Development ou MRD) examine et approuve les demandes d'aide financière pour le programme; communique avec les établissements d'enseignement et avec les formateurs pour établir des programmes individualisés de formation; travaille avec les coordonnateurs des programmes collectifs; fait régulièrement le contrôle et le suivi des clients, et conseille ces derniers pour les aider à mener à terme le

programme auquel ils sont inscrits. Le MRD est dirigé par un comité et l'organisme a deux bureaux.

- **L'EBR entre DRHC et la Première nation Miawpukek (PNM) :** Son organisme d'exécution, le Miawpukek Human Resources (MHR), examine et approuve ou refuse les demandes d'aide financière présentées par les clients dans le cadre du programme. Un conseil d'administration composé de six membres de la bande dirige le MHR. L'organisme prépare un plan opérationnel annuel qui décrit sommairement les programmes à exécuter, le budget de fonctionnement et le plan de gestion pour la formation et certaines activités spécifiques pour l'exercice à venir.

  Le MHR a conclu une entente auxiliaire avec le Central Aboriginal Training Institute pour offrir des services (de concert avec le bureau du programme Extension de St-Alban de DRHC) aux membres de la bande à l'extérieur de la réserve.

2. **Transfert des pouvoirs aux communautés :** Dans cette structure, l'organisme d'exécution supervise un mécanisme d'exécution qui a été confié aux communautés, c.-à-d. que les agents d'exécution sont situés dans les communautés qu'ils servent. Il s'agit de la structure actuelle d'exécution dans les cas suivants :

   - **L'EBR entre DRHC et l'Administration régionale Kativik (ARK) :** Bien que l'ARK soit le seul fournisseur de tous les services de formation et d'emploi, la mise en œuvre se fait principalement par l'entremise de son groupe appelé Service d'emploi et de formation (SEF). Ce service est très décentralisé puisque la plupart de ses coordonnateurs résident dans la communauté. Ces agents locaux contribuent beaucoup à l'évaluation des besoins de formation et aux besoins des employeurs dans leurs communautés respectives. Ils s'occupent également du suivi postérieur à la formation.

   - **L'EBR entre DRHC et l'Assemblée des Premières nations du Québec et du Labrador (APNQL) :** La Commission de l'APNQL pour le développement des ressources humaines des Premières nations au Québec est l'organisme régional chargé du développement des ressources humaines dans le cadre de l'EBR. À ce titre, elle veille à ce que les agents locaux d'exécution, soit les conseils locaux des Premières nations, soient bien informées des programmes nationaux de développement des ressources humaines. À l'échelon local, les conseils s'occupent de la mise en œuvre des programmes dans le cadre de l'EBR en se fondant sur l'analyse des besoins des clients éventuels. Vingt-deux conseils sont au service de 29 communautés et rendent compte à la commission au sujet de la nature des interventions qu'elles font.

   - **L'EBR entre DRHC et la Nation Métis de l'Ontario (NMO) :** La Métis Training Initiative (MTI) de la NMO gère et administre les programmes de formation liés au marché du travail. La MTI a son siège à Toronto, mais des agents de développement communautaire (ADC) se trouvent dans chacune des neuf

régions de la NMO. Outre ces agents, la NMO a établi des comités régionaux d'approbation (CRA) dans chacune des neuf régions. Les demandes d'aide financière pour le programme sont présentées aux membres des comités qui les acheminent ensuite à la MTI à Toronto pour approbation. Les agents veillent au suivi des progrès des clients, tandis que la MTI s'occupe des dépenses du programme.

- **L'EBR entre DRHC et le London District Chiefs Council (LDCC) :** L'unité administrative centrale du LDCC coordonne l'exécution des programmes par la voie d'ententes auxiliaires comprenant dix organismes locaux d'exécution. L'unité administrative centrale dresse un sommaire des plans de travail annuels qui comprennent des éléments de formation. Même si l'évaluation des éléments de formation est confiée à chacun des organismes locaux d'exécution, les mécanismes d'approbation des demandes d'aide financière varient d'un organisme à l'autre : quatre approuvent les demandes directement, trois exigent l'approbation du conseil de bande et, dans trois cas, il y a un comité de surveillance qui examine et approuve les demandes.

- **L'EBR entre DRHC et la Nation Nishnawbe Aski (NNA) :** La NNA couvre une vaste région géographique et elle a été subdivisée en sous-régions à des fins administratives. L'exécution des programmes est habituellement gérée dans chaque sous-région par des organismes distincts qui agissent soit à titre d'organisme local d'exécution, soit à titre de gestionnaires d'agents locaux de développement économique établis dans la communauté. Les demandes d'aide financière pour le programme sont présentées à l'échelon local, mais c'est un comité central de l'organisme signataire de l'entente bilatérale régionale qui examine et approuve les demandes.

- **L'EBR entre DRHC et les Six Nations Onkwehon:we :** Grand River Employment and Training est l'organisme administratif pour le compte du Six Nations Council. Les services prévus dans le cadre des programmes sont offerts par la voie d'ententes signées avec les centres d'accueil situés dans le sud de l'Ontario ou dans les régions où l'on retrouve une forte concentration de membres des Six Nations. Par exemple, les services à l'intention des Onkwehon:we habitant dans les régions de Brantford et de Fort Erie sont offerts par les centres d'accueil situés dans ces communautés.

- **L'EBR entre DRHC et le Saskatchewan Indian Training and Assessment Group (SITAG) :** Le SITAG assure la coordination et la direction à l'échelle régionale, et l'exécution à l'échelon local se fait par l'entremise de 22 conseils de gestion autochtones locaux. Chacun de ces conseils a conclu une entente de gestion avec le SITAG. Les conseils ont les fonctions suivantes : définir les besoins locaux de formation, offrir les services répondant à ces besoins, établir des partenariats pour offrir de meilleures possibilités aux clients, contrôler et diriger l'administration de l'EBR, et se donner les moyens d'améliorer l'administration et l'exécution des services. Centralement, le SITAG veille à ce que les activités de formation soient conformes aux conditions de l'EBR et à ce que l'administration soit uniforme dans tous les conseils.

- **L'EBR entre DRHC et la Nation Métis de la Saskatchewan (NMS) :** La société affiliée à la NMS, la Métis Employment and Training of Saskatchewan, Inc. (METSI), est chargée principalement de mettre en œuvre et de coordonner l'entente dans toute la province. À cette fin, le METSI a conclu des ententes d'exécution de services avec les conseils de gestion métis locaux, lesquels représentent douze régions géographiques de la province. Chaque conseil est chargé d'offrir les services liés aux programmes dans sa région. Le conseil a notamment les fonctions suivantes : déterminer les besoins locaux de formation, planifier les services pour répondre à ces besoins, établir des partenariats pour offrir de meilleures possibilités aux clients, et se donner les moyens d'améliorer l'administration et l'exécution des services. Même si les conseils n'ont pas le pouvoir de passer eux-mêmes des contrats de services dans le cadre des programmes, ils travaillent en étroite collaboration avec leur CRHC local, lequel a ce pouvoir.

- En Alberta, il y a beaucoup de variantes dans la structure d'exécution, mais le mécanisme d'exécution est essentiellement situé dans la communauté :

  — **L'EBR entre DRHC et la Nation Métis de l'Alberta (NMA) :** Les services sont offerts à environ 42 000 Métis qui ne vivent pas dans des établissements, par l'intermédiaire de six bureaux du conseil régional et de 14 centres de services d'emploi.

  — **L'EBR entre DRHC et le Métis Settlements General Council (MSGC) :** Il existe une Initiative Stratégique de formation (ISF) par laquelle des services en vertu des programmes sont offerts à huit établissements métis. La ISF compte cinq employés à plein temps, mais chaque établissement compte un représentant touchant aux aspects politique, technique et financier, ce qui contribue à faciliter l'exécution des services des programmes.

  — **L'EBR entre DRHC et Treaty 6 :** Le Human Resources Development Board offre les services du programme à 16 Premières nations dans le cadre d'une entente de contribution. On trouve un coordonnateur des ressources humaines dans chaque communauté des Premières nations, qui veille à présenter un plan local pour approbation par le chef et par le conseil.

  — **L'EBR entre DRHC et Treaty 7 :** L'EBR est administrée par la Community Futures Business Corporation qui relève de la Treaty 7 Economic Development Corporation. Un conseil d'administration, composé de deux représentants de chaque bande, établit les priorités de formation et le directeur général veille à ce que les priorités soient respectées par les membres du Treaty 7 à Calgary et dans les réserves. Les programmes et les services à l'intention des membres de la réserve relèvent de chaque bande, tandis que pour les membres à l'extérieur de la réserve, c'est un comité de révision des projets urbain qui s'en occupe.

— **L'EBR entre DRHC et Treaty 8 :** Au cours de la deuxième année de l'EBR, des ententes de contribution ont été signées avec les cinq conseils régionaux et tribaux, ainsi qu'avec le conseil urbain, pour que le conseil puisse mieux s'acquitter de son obligation de rendre compte. Les cinq conseils représentent 22 Premières nations; chacun est chargé de ses propres programmes et rend compte à DRHC. Le conseil urbain se concentre sur les projets de financement, les programmes de formation préalable à l'emploi et la formation individuelle.

Résultats à court terme pour les clients et principaux indicateurs

- *Comment l'information sur les résultats à court terme des clients est-elle prise en compte dans la prise de décision?*

À l'exception des deux EBR de Terre-Neuve et de l'entente entre DRHC et l'Administration régionale Kativik (ARK), il n'est pas certain d'après les examens à mi-parcours que les données sur les clients sont systématiquement recueillies, et qu'elles sont prises en compte dans les processus de prise de décision[10].

À Terre-Neuve, les deux signataires des EBR ont récemment commencé à saisir les données sur leurs clients dans leur Client Adjustment Tracking System (CATS) qui vient d'être installé. Ce système est axé sur la gestion par cas, c.-à-d. une démarche axée sur le client pour la collecte des données. Le système sert aux fins suivantes :

— mesurer les résultats et les extrants plutôt que les modalités;

— assurer un suivi tant que le client n'a pas obtenu les résultats escomptés;

— inclure tous les clients qui ont reçu des services d'aide (prestations d'emploi et mesures de soutien), de même que les clients qui ont obtenu des services de counselling;

— déterminer avant tout les besoins des clients et la responsabilisation[11].

---

10 Les principaux indicateurs (économies pour l'AE et l'AS) doivent être mis à la disposition des signataires des EBR dans la base de données IRH (Investissement dans les ressources humaines) de DRHC pour les aider à prendre leurs décisions en se fondant sur les résultats obtenus par les clients. Au moment de la rédaction de cette synthèse, la base de données IRH venait à peine d'être mise sur pied et il y avait peu de renseignements pour les signataires des EBR. Toutefois, après la rédaction de la présente synthèse, plus de données ont été téléchargées dans la base IRH à partir des régions, de sorte que les signataires d'EBR ont maintenant à leur disposition plus de renseignements.

11 Comme le premier téléchargement de données du CATS dans la base de données IRH de l'Administration centrale devait se faire le 1er avril 1998, il n'y avait aucun renseignement disponible au moment de cette synthèse indiquant la façon dont les renseignements étaient intégrés à la prise de décision. Toutefois, après cette synthèse, plus de données ont été téléchargées dans la base IRH de l'Administration centrale et les signataires d'EBR à Terre-Neuve disposent maintenant de plus de renseignements.

Dans le cadre de l'entente entre DRHC et l'Administration régionale Kativik (ARK), les résultats des participants sont saisis dans le système informatisé de gestion des programmes du système de formation et d'emploi. Le système est facile à utiliser étant donné que chacun des écrans correspond aux formulaires sur papier utilisés par les agents d'exécution et les gestionnaires de programme. L'analyse des données se fait automatiquement et le système produit des rapports contenant des statistiques sur un certain nombre de sujets, comme les placements, les demandes d'AE, les demandes de formation, le suivi postérieur à la formation et les séances de counselling. On a toutefois exprimé des réserves quant à la qualité de l'information recueillie, en particulier les données sur les services d'emploi. Les données sur les clients ne sont pas toujours à jour parce que les agents d'exécution locaux ne font pas de suivi régulièrement. Pour l'instant, on ne dispose d'aucune information sur la façon dont les renseignements recueillis par le service d'emploi et de formation sont intégrés dans la prise de décision.

En Saskatchewan, le SITAG cherche actuellement à établir un processus de suivi global des clients en vue de présenter des données sur les résultats de façon plus fiable.

Capacités suffisantes et acquisition de capacités

- *Les signataires des EBR ont-ils des capacités suffisantes pour concevoir et exécuter les interventions comme prévu?*

- *Se sont-ils donné les moyens nécessaires pour acquérir des capacités?*

- *L'arrangement financier flexible avec les Autochtones (AFFA) leur procure-t-il le soutien et l'argent dont ils ont besoin pour être en mesure d'acquérir des capacités?*

Dans la plupart des EBR examinées pour la présente étude de synthèse, on a signalé que les signataires des ententes avaient les capacités nécessaires pour concevoir et exécuter les interventions comme prévu. L'acquisition de capacités a été particulièrement réussie à la base même. L'expérience acquise dans le cadre de l'ancien programme *Les chemins de la réussite*, de même qu'au cours de la première année de mise en œuvre des EBR, a beaucoup aidé les organismes autochtones à acquérir des capacités en matière de conception et d'exécution des programmes liés au marché du travail.

Toutefois, pour certaines EBR, il faut prendre des mesures pour pallier l'insuffisance des capacités relatives à la conception et à l'exécution des programmes. Par exemple :

— De l'avis de certains, il est difficile de trouver des gens qui ont la formation nécessaire pour remplir les fonctions d'agent d'exécution local et de coordonnateur. À l'heure actuelle, la plupart des agents d'exécution locaux n'ont qu'une formation rudimentaire, sinon aucune, et ils sont appelés à remplir toutes sortes de tâches. Même si la situation devait s'améliorer avec le temps, l'acquisition de capacités d'exécution suffisantes pourrait prendre plus de temps que prévu en raison du taux de roulement élevé du personnel d'exécution.

— Dans le cas où des ententes ont été signées prématurément, la capacité de concevoir et d'exécuter les services liés au programme a été jugée insuffisante dans toute la structure d'exécution, c.-à-d. à partir du signataire de l'EBR jusqu'aux agents d'exécution dans le milieu. La situation s'expliquerait principalement par le manque de formation et la pénurie de ressources humaines. En outre, DRHC n'a pas pu répondre à toutes les demandes de détachement d'employés adressées par les signataires de l'EBR en vue de faciliter la transition. Toutefois, au moment de la rédaction du présent rapport, des mesures sont prises pour résoudre le problème lié aux capacités.

— Dans certains cas, on a reconnu que le manque d'argent pour l'administration de l'EBR posait un problème.

À part le soutien constant au jour le jour offert par DRHC, peu d'éléments nous permettent d'établir qu'il existe des mécanismes structurés d'acquisition de capacités. Même si les lignes directrices des AFFA autorisent le détachement d'employés de DRHC auprès des organismes autochtones afin qu'ils puissent leur communiquer leur expérience et leur savoir-faire, rien n'indique dans les examens à mi-parcours qu'une telle mesure a effectivement été prise.

En ce qui a trait aux lacunes dans l'acquisition des capacités, les besoins suivants ont été mentionnés : une meilleure connaissance des méthodes administratives (p. ex., l'informatique, l'élaboration de plans de travail, etc.) et des techniques de soutien de la clientèle, dont le counselling en matière d'emploi et d'évaluation, le perfectionnement professionnel, les stratégies de création d'emploi et les initiatives des subventions salariales ciblées.

Mise en place de nouvelles infrastructures communautaires

- *De nouvelles infrastructures communautaires ont-elles été mises en place?*

- *De nouvelles relations ou de nouveaux partenariats ont-ils été établis pour qu'il soit plus facile d'offrir de multiples services aux clients?*

Parmi les EBR retenues pour l'examen, tout indique que de nouvelles infrastructures communautaires ou de nouveaux partenariats ont été mis en place pour qu'il soit plus facile d'offrir de multiples services aux clients. Par exemple :

- À Terre-Neuve, l'un des principaux avantages de l'EBR, dans le cadre de l'EBR entre DRHC et la Première nation Miawpukek, réside dans le fait que les communautés ont la possibilité de conclure des contrats accessoires entre elles pour la mise en commun des ressources. Par exemple, la collaboration entre le Central Aboriginal Training Institute (CATI) et la Federation of Newfoundland Indians a facilité le partage des coûts de perfectionnement des surveillants de rivières afin qu'ils deviennent des gardiens de rivières de plein droit.

- Au Québec, outre l'entente entre DRHC et l'Administration régionale Kativik (ARK), des ententes avec d'autres ministères fédéraux (Affaires indiennes et du Nord Canada et Santé Canada) ont fait participer l'ARK à l'élaboration et à l'exécution de services et de programmes d'emploi et de formation. De plus, grâce aux deux ententes signées avec le gouvernement provincial du Québec (Société québécoise de développement de la main-d'œuvre), des programmes et des services prévus dans l'entente ont pu être réalisés, particulièrement ceux qui portaient sur les ressources humaines et sur des projets spéciaux.

- Dans le cadre de l'EBR entre DRHC et la Nation Métis de l'Ontario (NMO), l'établissement d'un réseau d'exécution de services a permis à la NMO de gérer et d'offrir des programmes et des services de formation aux Métis.

- Dans le cadre de l'EBR entre DRHC et le London District Chiefs Council, plusieurs des mécanismes d'exécution locaux ont remporté un vif succès; il y a eu collaboration pour des projets conjoints et des placements ont été faits dans le secteur privé.

- Dans le cadre de l'EBR entre DRHC et les Nishnawbe Aski (NNA) :

    — la création de la commission de gestion autochtone de la région Sioux Lookout a facilité l'administration des programmes liés au marché du travail et de formation à l'emploi dans cette région géographique;

    — les partenariats établis avec d'autres Premières nations auraient contribué à l'amélioration des compétences et à l'accroissement des possibilités de croissance économique et de débouchés pour les gens de la place;

    — grâce aux liens établis avec les organismes d'exécution locaux, avec le ministère des Services sociaux, DRHC, Affaires indiennes et du Nord Canada, les établissements d'enseignement, les programmes des Métis, de même qu'avec les programmes fédéraux et provinciaux d'exploitation forestière, l'exécution des programmes a été plus facile.

- En Alberta:

    — les signataires des diverses EBR auraient établi des relations officieuses pour partager l'information;

    — la Nation Métis de l'Alberta a créé un nouveau conseil chargé de surveiller les comités d'exécution des programmes et de sélection des projets pour l'exécution des programmes dans les diverses zones géographiques;

    — dans le cadre de l'EBR avec le Treaty 6, on cherche activement à établir des partenariats avec des entreprises, des secteurs d'activité, des sociétés et le gouvernement afin de maximiser l'utilisation des fonds et de tirer profit d'autres possibilités.

2.4 Interventions, participants et résultats

2.4.1 *Interventions*

- *De quels types d'interventions dans le cadre des EBR (p. ex., acquisition de* compétences, subventions salariales, aide au travail indépendant, création d'emploi, counselling, clubs de recherche d'emploi) les clients ont-ils pu bénéficier?

Les interventions offertes sont de toutes sortes. En voici quelques exemples : subventions salariales ciblées, prestations liées au travail indépendant, partenariats pour la création d'emploi, achat de cours de formation, clubs de recherche d'emploi, formation en cours d'emploi, projets de formation, projets généraux, programme Challenge, intégration professionnelle (dont Heritage), aide au placement, aide à la recherche d'emploi et orientation professionnelle spécialisée. Bien que la nature de la formation offerte et entreprise ne soit pas décrite aussi précisément pour chacune des EBR examinées à mi-parcours, certains indices révèlent que les interventions offertes étaient mieux définie dans certaines EBR. Par exemple :

— Dans le cadre de l'EBR entre DRHC et la FNI, le signataire de l'entente savait qu'une planification à long terme était nécessaire et il s'est concentré en premier lieu sur les programmes d'enseignement de base aux adultes.

— Dans le cadre de l'entente entre DRHC et la PNM, le signataire de l'entente a privilégié les programmes de formation sur mesure dans les collèges publics ou privés. Toutes sortes de programmes de formation ont été offerts, de la spécialisation en micro-informatique à la technique en santé animale, en passant par la réparation de matériel lourd, ce qui indique que de nombreux clients ne voulaient pas être à la remorque de leur économie locale pour l'emploi. De plus, dans le cadre d'une entente spéciale d'une durée d'un an, on a cherché, pour l'un des volets de la formation collective, à améliorer les compétences de personnes déjà actives, p. ex., dans la confection de paniers et dans la fabrication de canots par les clients dans les réserves qui travaillent dans le secteur touristique.

— L'ARK s'est rendu compte de la nécessité d'avoir des programmes ciblés sur les jeunes et sur leur patrimoine culturel. Le programme Heritage, axé sur les jeunes qui ne fréquentent plus l'école ou qui sont à risque, leur procure des compétences et des connaissances relatives à la culture Inuit et à d'autres activités traditionnelles.

— En Alberta, les interventions dans le cadre de l'EBR semblent axées particulièrement sur le counselling pour la recherche d'emploi, p. ex., la recherche d'un emploi indépendant, l'évaluation des choix de carrière, les clubs de recherche d'emploi et la rédaction du curriculum vitæ.

2.4.2 Participants

- *Combien de personnes ont pris part à des interventions dans le cadre des EBR (par groupes de clients)?*
- *Combien ont mené à terme leur intervention?*
- *Combien ont participé à plus d'une intervention pendant la période?*
- *Combien ont reçu des certificats, des attestations ou des bourses?*
- *Des clients ont-ils reçu de l'aide financière en vertu de la Partie II de l'AE, de l'aide sociale, de l'argent du FRC? Combien ont-ils reçu?*
- *Quelle a été la source de financement pour les frais des interventions jusqu'à ce jour (selon les renseignements contenus dans les dossiers administratifs à l'Administration centrale)?*

Le degré de précision et la qualité des données sur les participants au programme variaient d'un examen à l'autre; cette situation s'explique cependant beaucoup plus par la qualité des systèmes de présentation de rapports qui étaient en place à ce moment là que par la qualité de l'examen comme tel. Comme il ne serait pas raisonnable de comparer ces résultats pour toutes les EBR, ils ne figurent donc pas dans cette synthèse. La comparaison des résultats est impossible pour les raisons suivantes :

— Les résultats sont fondés sur deux sources de données différentes : les données administratives et les enquêtes auprès des participants.

— Dans certains cas, l'enquête auprès des participants ne portait que sur certains types d'interventions.

— Certaines enquêtes ne portaient pas sur tous les indicateurs de résultats.

— Les données ne sont pas saisies de la même façon pour toutes les EBR.

— Les données administratives n'étaient pas encore disponibles pour certaines EBR.

2.4.3 Résultats

- *Les clients ont-ils trouvé du travail (emploi ou travail indépendant)?*
- *Si les données sont disponibles, quels types de travail les clients ont-ils obtenu (à plein temps, à temps partiel, saisonnier, professionnel; dans quel secteur d'activité)?*
- *Des emplois ont-ils été créés?*

- *Combien de temps a-t-il fallu aux clients pour trouver de l'emploi après avoir mené à terme leur intervention ou l'avoir abandonnée?*

- *Quels étaient les salaires ou les revenus des clients qui ont trouvé du travail?*

- *Combien les clients ont-ils touché en prestations d'AE après avoir mis fin à leur intervention dans le cadre de l'EBR?*

- *Combien n'ont pas mené à terme leur intervention (selon le motif pour lequel ils ne l'ont pas fait)?*

Il y avait peu de données sur les résultats dans les examens à mi-parcours. Pour la même raison que les renseignements au sujet des participants n'ont pu être comparés ou regroupés, les données sur les résultats ne sont pas présentées dans ce rapport de synthèse.

Cependant, à partir des données provenant des examens à mi-parcours, nous avons relevé les constatations globales suivantes :

— Les clients obtiennent de l'emploi après une intervention, mais la majorité des emplois sont de courte durée, c.-à-d. saisonniers ou temporaires.

— La plupart des participants ont mené à terme leur intervention.

— La plupart de ceux qui ont trouvé de l'emploi gagnent à peu près le salaire minimum.

2.5 Collecte de données et responsabilité

- *Les signataires des EBR recueillent-ils les données et les renseignements nécessaires pour faire une évaluation et un contrôle adéquats?*

- *Ces données sont-elles transmises à DRHC?*

- *Les données sont-elles fiables?*

- *Les données informatisées contenues dans les fichiers des clients et des participants d'IRH correspondent-elles fidèlement aux données transmises par les signataires des EBR?*

- *Les principaux indicateurs compilés dans l'ensemble des données sur les résultats du Fonds d'investissement dans les ressources humaines (FIRH) de DRHC pour les EBR correspondent-ils à l'expérience concrète des clients?*

Il ressort des examens à mi-parcours qu'il n'est pas certain que la majorité des signataires des EBR inclus dans la présente étude de synthèse recueillent systématiquement les données et les renseignements nécessaires au contrôle stratégique des résultats pour les clients et pour l'évaluation. Soit qu'il n'y avait aucun mécanisme de collecte des données entièrement fonctionnel au moment de l'examen, soit que, s'il y en avait un, peu de renseignements étaient disponibles sur la nature des données recueillies[12]. Dans notre revue des examens à mi-parcours, nous avons relevé au moins deux systèmes de collecte de données qui semblent être prometteurs aux fins du contrôle et de l'évaluation. En voici une brève description :

— À Terre-Neuve, on vient de mettre en place un système appelé Client Adjustment Tracking System (CATS) pour faire le suivi des résultats des personnes qui ont participé aux interventions offertes dans le cadre des deux EBR (l'EBR entre DRHC et la FNI et l'EBR entre DRHC et la PNM). Le système permet la saisie de toutes les données propres aux clients (selon le NAS) comme les mesures de soutien de revenu, les revenus et les interventions terminées. Le premier téléchargement des résultats dans la base de données de l'Administration centrale devait se faire le 1er avril 1998. Comme la plupart des cours n'ont pas commencé avant septembre 1997, les résultats attendus ne correspondront qu'à ce qui s'est passé pendant cette courte période. Certains indicateurs principaux (comme les économies pour l'AE) seront disponibles. Toutefois, comme la FNI a mis l'accent sur l'enseignement de base aux adultes, il y aura des répercussions au départ sur les indicateurs principaux pour cette EBR.

— Dans le cadre de l'entente entre DRHC et l'Administration régionale Kativik (ARK), les résultats des participants sont entrés dans le système informatisé de gestion des programmes du Système d'emploi et de formation. Le système est facile à utiliser étant donné que chacun des écrans correspond aux formulaires sur papier utilisés par les agents d'exécution et les gestionnaires de programme. L'analyse des données se fait automatiquement et on obtient des rapports contenant des statistiques sur un certain nombre de sujets tels les placements, les demandes d'AE, les demandes de formation, le suivi postérieur à la formation et les séances de counselling. Cependant, au moment de rédiger cette étude, les données sur les clients n'étaient pas toujours à jour parce que les agents d'exécution locaux ne faisaient pas de suivi de façon régulière.

Quatre autres systèmes de collecte des données et de suivi des clients étaient mentionnés dans les rapports d'examens à mi-parcours : le logiciel de gestion des cas de la base de données Connector (DRHC-Partenaires de l'EBR en Alberta); Contact IV (DRHC-Nation Métis de l'Ontario); le système d'information de soutien du marché du travail autochtone (DRHC-Premières nations autochtones du Québec et du Labrador); et le système de formation et d'administration (EBR entre DRHC-SITAG). Ces systèmes

12 Toutefois, depuis que les examens à mi-parcours ont été achevés, des progrès ont été réalisés dans la mise en œuvre de systèmes de collecte de données.

pourraient être prometteurs pour l'évaluation et le contrôle pourvu que le personnel apprenne à utiliser les bases de données et que les techniques soient normalisées.

De façon générale, comme le téléchargement des données dans les bases de données d'IRH a commencé juste avant la préparation de cette synthèse, nous n'avons pas encore d'information sur les indicateurs principaux[13]. De plus, il y a peu d'indices nous permettant de déterminer si ces données correspondront à l'expérience concrète des clients.

2.6 Coûts

- *Quelle partie des fonds des EBR est consacrée aux clients qui participent à des interventions?*

- *Quel montant est consacré à l'administration?*

- *Quel montant est consacré à l'acquisition des capacités?*

Les coûts détaillés des EBR varient d'un examen à l'autre. Toutefois, certaines données sur les coûts ont été fournies et sont présentées en résumé au tableau 2.3. Il faut souligner que les données n'ont pas toujours été présentées de façon uniforme. Dans certains cas, elles sont fournies en dollars, et dans d'autres cas, en tant que pourcentage du coût total des programmes. Dans certains cas, les chiffres représentent sont les montants prévus au budget plutôt que les montants dépensés.

Même si aucun des examens à mi-parcours ne présente de données sur les montants consacrés à l'acquisition des capacités, certains signataires des EBR en reconnaissent la nécessité. La FNI, par exemple, reconnaît que certaines sommes devraient être consacrées à l'acquisition des capacités, surtout dans les domaines du perfectionnement professionnel, du counselling en emploi, de la création d'emploi et de la mise en œuvre de son système CATS.

13 Comme nous l'avons mentionné plus haut dans le rapport, d'autres données ont depuis été téléchargées dans la base de données du FIRH à l'Administration centrale de sorte que les signataires des EBR disposent maintenant de plus de renseignements sur les indicateurs principaux.

TABLEAU 2.3 Résumé des coûts déclarés dans les examens à mi-parcours			
EBR	**Coûts du programme par client**	**Coûts de l'administration**	**Montant consacré à l'acquisition de capacités**
DRHC-PNM	Inconnus	11 % du total des coûts du programme	0 $
DRHC-MFN	Inconnus	19,4 % en 1997–1998[14] 15 % en 1998–1999	Aucun montant indiqué
DRHC-ARK	Projets de formation : 6 100 $ par client Formation en cours d'emploi : 4 900 $ par client Achat de formation : 2 000 $ par client Projets généraux : 2 700 $ par client Programme *Challenge* : 65 $ par client Intégration professionnelle : 384 $ par client	Calcul impossible	Aucun montant indiqué
DRHC-APNQL	Coûts non calculés	15,4 % du total des fonds consacrés au programme	Aucun montant indiqué
DRHC-NMO	Achat de formation : 6 000 $ par client Subvention salariale : 8 400 $ par client	15 % du total des fonds consacrés au programme	Aucun montant indiqué
DRHC-NNA		10,2 % — 14,3 % du total des dépenses du programme	Aucun montant indiqué
DRHC-SITAG	Programmes : 3 900 $ par client Formation professionnelle spécialisée : 4 200 $ par client	Calcul impossible	Aucun montant indiqué
DRHC-NMS	Achat de formation : 7 000 $ par client[15] Financement de projet : 4 000 $ par client	Plafond de 25 % du total du financement prévu dans l'EBR pour l'administration	Aucun montant indiqué
DRHC-Partenaires de l'EBR en Alberta	Inconnus	Treaty 7 : 9.5 % Treaty 8 : 17 % NMA : 17 %	Aucun montant indiqué

14 En 1997-1998, les coûts de l'administration ont été plus élevés vu l'augmentation des coûts prévus pour l'établissement du Central Aboriginal Training Institute.

15 Établi en fonction de la moyenne des coûts dans deux régions.

2.7 Satisfaction des clients et des communautés

- *Les clients sont-ils satisfaits des interventions qui leur ont été offertes (par exemple, de l'intervention comme telle, de leurs rapports avec les administrateurs des programmes, des cours de formation qu'ils ont suivis, de l'amélioration de leurs compétences, de leur expérience de travail)?*

- *Les communautés sont-elles satisfaites (si des données ont été recueillies à l'occasion des examens régionaux) du rôle qu'elles ont joué dans la conception et l'exécution?*

2.7.1 Satisfaction des clients

Les données sur la satisfaction des clients proviennent des enquêtes menées auprès des participants ou des entrevues effectuées auprès des agents d'exécution du programme dans la communauté. Il ressort des données fournies dans les examens à mi-parcours que les participants aux programmes sont très satisfaits de la formation qu'ils ont reçue ou des études qu'ils ont faites grâce à l'aide qu'ils ont reçue par la voie de l'EBR. Les participants ont indiqué qu'ils n'auraient pas été en mesure d'obtenir cette formation ou de faire ces études sans l'aide financière offerte dans le cadre de l'EBR. Pour certaines EBR, les clients se sont dits particulièrement satisfaits du soutien constant et du counselling offerts par le personnel d'exécution sur place.

Les participants ont toutefois indiqué être insatisfaits des aspects suivants :

— l'inégalité de la compétence des formateurs;

— l'aide financière accordée sous forme d'allocation de subsistance aux bénéficiaires de l'aide sociale;

— les longs retards pour la vérification de l'ascendance des Métis, au point que les services prévus dans le cadre de l'EBR ont été également retardés;

— l'absence de renseignements clairs sur les programmes de l'EBR et sur les montants d'aide prévus dans les communautés;

— l'influence politique qui pourrait être exercée.

2.7.2 Satisfaction des communautés

Les données sur la satisfaction des communautés varient pour chaque examen à mi-parcours. La plupart de ces renseignements proviennent d'entrevues effectuées auprès du personnel de DRHC et du personnel d'exécution de l'organisme signataire de l'EBR. Les signataires des EBR s'entendent en général pour dire que les programmes ont été bénéfiques pour les communautés, tant sur le plan économique que sur le plan social.

Bien que le degré de satisfaction de chacune des communautés varie d'une entente à l'autre, on a relevé un certain nombre d'indicateurs de satisfaction. En voici quelques-uns :

— l'accroissement du sentiment de dignité étant donné la prise en charge des programmes et la création de modèles de comportement (on a observé, par exemple, chez certaines personnes une attitude plus positive relativement aux études après qu'elles eurent suivi les cours d'enseignement de base aux adultes, car elles se sont rendu compte qu'elles servaient de modèle pour leurs enfants);

— un sentiment accru de bien-être dans la cellule familiale;

— le bien-être de la communauté;

— la réduction du nombre de crises et d'interventions policières dans la communauté au cours de la période de formation (cela est particulièrement vrai dans les communautés éloignées où le taux de chômage élevé chez les jeunes entraîne la violence, les mauvais traitements et le suicide);

— un faible taux de roulement chez le personnel d'exécution local;

— l'augmentation du nombre d'emplois et la diminution de l'aide sociale.

Certains signataires des EBR ont toutefois indiqué que les communautés seraient plus satisfaites si les améliorations suivantes étaient apportées :

— l'établissement de programmes de longue durée;

— l'accroissement des efforts visant l'acquisition de capacités;

— de meilleures stratégies de publicité et de communication de façon à sensibiliser davantage la communauté aux services offerts dans le cadre des EBR et aux buts de l'EBR comme telle.

2.8 Améliorations recommandées

2.8.1 Recommandations

- *Quelles améliorations ont été recommandées en général dans les examens régionaux?*

Le nombre et la nature des recommandations varient d'un rapport à l'autre, mais nous avons relevé les principales (celles qui apparaissent plus d'une fois) et nous les avons regroupées sous divers thèmes. Voici donc les principales recommandations qui ont été formulées :

Modalités et mise en œuvre

- Que DRHC et le signataire de l'EBR tiennent des réunions mieux structurées et plus fréquentes pour qu'il y ait une meilleure communication de l'information et que les décisions se prennent conjointement.

- Que le signataire de l'EBR élabore des plans stratégiques et opérationnels de façon à clarifier ses objectifs à long terme en matière de développement des ressources humaines (p. ex., relever les lacunes sur le plan de l'emploi dans l'avenir). Le signataire de l'entente serait ainsi mieux en mesure de négocier le maintien de l'aide financière une fois l'EBR terminée.

- Que les participants aux programmes se soumettent à une évaluation de leurs compétences et subissent les tests nécessaires avant de choisir un programme de formation. Vu la pénurie de services de planification et d'orientation professionnelle, les étudiants étaient moins sensibilisés à leurs possibilités de carrière et surestimaient leurs aptitudes, tout en sous-estimant le niveau de difficulté associé aux programmes.

- Que l'ensemble des procédures et des modalités en vigueur soit révisé pour s'assurer de leur efficacité, de leur rendement et de leur clarté.

- Que soit établi un système normalisé de suivi des clients et des programmes pour assurer l'uniformité des rapports présentés dans la région géographique couverte par une EBR.

Besoins des clients et des communautés

- Qu'il y ait davantage de formation préalable et préparatoire à l'emploi.

- Que l'aide offerte suffise à répondre aux besoins des clientes, surtout les mères célibataires qui ont besoin des services de garde.

- Que le montant d'aide financière offert aux étudiants dans le besoin soit révisé, notamment pour ceux qui sont bénéficiaires de l'aide sociale.

- Que soient revues les lignes directrices relatives au financement des études universitaires, surtout les cours offerts en troisième et en quatrième année.

- Que le signataire de l'entente trouve de meilleures façons de promouvoir les programmes auprès de ses membres, car beaucoup d'étudiants ne connaissent pas toute la gamme des programmes offerts.

- Que le mécanisme d'exécution en place réponde aux besoins des clients et des communautés.

- Que les formateurs aient la compétence nécessaire pour répondre aux besoins de leurs clients, d'où la nécessité d'évaluer la formation des formateurs.

- Que tous les clients éventuels des programmes des EBR puissent bénéficier équitablement des programmes.

Acquisition de capacités

- Que l'on songe à augmenter les ressources humaines nécessaires pour l'exécution des programmes des EBR, puisque la demande augmente considérablement. Il faudrait aussi songer à offrir une formation visant l'acquisition de capacités et à répartir les coûts de cette formation.

- Que l'on envisage d'élaborer une stratégie de formation pour la gestion par cas, pour l'emploi et pour le counselling d'évaluation.

- Que l'on envisage d'affecter provisoirement des employés de DRHC avec le mandat d'aider le signataire d'une entente à acquérir les capacités qui lui manquent.

2.8.2 Enseignements tirés

- *Quels sont les enseignements à tirer des premières expériences vécues par DRHC et ses partenaires des EBR?*

Des enseignements peuvent être tirés des premières expériences de mise en œuvre des EBR par DRHC et ses partenaires. Pour ce qui est des recommandations, la nature et le nombre d'enseignements tirés diffèrent d'une région à l'autre, mais nous avons pu relever celles qui s'appliquent à toutes les EBR. Les voici :

Conception et mise en œuvre des programmes

- La gestion par cas est un élément crucial de l'efficacité et du rendement du développement des ressources humaines.

- Le manque de soutien pour les systèmes a été une lacune importante dans les premières années de la mise en œuvre des EBR. Ce facteur a eu un effet négatif sur la capacité d'exécution des programmes et sur la tenue de bons dossiers sur les progrès des participants.

- La capacité administrative est un facteur préalable important à la réussite du processus de prise en charge. Il est difficile pour un organisme quelconque d'exercer un bon contrôle administratif tant qu'il ne possède pas les structures de dotation, les systèmes, les procédures et les politiques nécessaires pour établir ces mécanismes au départ. Les organismes en voie de développement ont besoin d'un soutien accru, y compris le détachement d'employés, pour réussir à prendre en charge l'administration des programmes.

- Avec un plan précis de transition, il est possible de clarifier les rôles et les responsabilités de chacun dans le transfert d'un programme d'un organisme administratif à un autre. Un tel plan doit idéalement comporter un chemin critique qui précise exactement ce qu'il y a à faire, à quel moment et par qui.

Exécution des programmes

- Le contrôle, à l'échelle locale, du mécanisme d'exécution est considéré comme l'élément le plus important de l'entente bilatérale régionale.

- L'exécution des programmes dans le cadre de l'EBR est beaucoup plus efficace lorsque le nombre de clients la justifie. Après le programme *Les chemins de la réussite*, l'entente bilatérale régionale était la prochaine étape qui s'imposait dans le transfert des responsabilités aux organismes autochtones de ressources humaines. Il doit toutefois y avoir un nombre suffisant de clients présentant les caractéristiques démographiques nécessaires pour que l'exécution des services soit possible.

- Il se peut que la procédure d'appel soit soumise à l'influence politique; elle doit être plus impartiale.

Obligation de rendre compte

- Il est important que le signataire de l'EBR ait l'obligation de rendre compte non seulement à DRHC, mais aussi à ses membres, lesquels doivent tirer parti de l'entente.

Besoins des clients et des communautés

- La politique du gouvernement provincial relativement à l'aide financière pour la formation (le gouvernement la considère comme un revenu et réduit par conséquent l'aide sociale) constitue un facteur de dissuasion pour les bénéficiaires de l'aide sociale qui participent au programme. Ce facteur doit être expliqué clairement aux clients éventuels dès le début.

- Il est important pour l'exécution des programmes dans le cadre de l'EBR que le matériel publicitaire à ce sujet soit dans la langue des membres du signataire de l'entente.

- Les liens avec le secteur privé ont été très faibles. Il est essentiel d'établir des partenariats avec le secteur privé pour répondre aux besoins de formation et d'avancement professionnel de chacun des clients.

3. Comparaison des données de l'examen à mi-parcours et du fichier de données sur les clients des EBR

3.1 Le fichier de données sur les clients des EBR

En faisant la synthèse des examens à mi-parcours, l'équipe de recherche a comparé les renseignements obtenus à partir des examens avec ceux qui découlent des données sur les clients qui sont transmises à DRHC par les signataires des EBR. Il faut signaler que les fichiers de données et les systèmes de transmission en sont encore à l'étape du développement. L'équipe avait pour but, en faisant cette comparaison, de tenter une validation *préliminaire* des données. D'autres travaux devront être faits pour ce qui est de l'intégrité, de la fiabilité et de la validité des données à mesure que le système évolue.

Le fichier de données de DRHC que l'équipe a analysé pour faire cette comparaison est le fichier de données sur les clients des EBR qui est élaboré et maintenu par les Services d'information à l'Administration centrale de DRHC. Le fichier de données des EBR comprend les données sur les clients qui transmises par les signataires des EBR, et il est actuellement en voie d'élaboration. Au 30 avril 1998, plus de 13 000 enregistrements sur les clients des EBR avaient été transmis et 3 000 autres enregistrements avaient été reçus à l'Administration centrale, mais n'avaient pas encore été chargés dans le fichier. Certains signataires d'EBR n'ont pas encore transmis de données à l'Administration centrale de DRHC.

Dès que les données sont reçues, elles sont comparées avec le fichier des prestations et des trop-payés en vue de déterminer la situation d'activité de chaque client de l'AE. Les indicateurs principaux des prestations d'AE non payées et des prestations d'aide sociale non payées sont ensuite calculés. (Pour en savoir davantage sur ces indicateurs, se reporter à la partie 4.) Les résultats à l'échelon national, à l'échelon régional et pour chacun des signataires des EBR sont ensuite mis à la disposition de tous les signataires des EBR. Les analyses actuelles ont été faites au moyen du fichier de données sur les clients des EBR pour les enregistrements sur les clients qui ont été chargés depuis le 30 avril 1998.

3.2 Méthode

L'équipe a procédé à des analyses à deux niveaux avec les données du fichier sur les clients des EBR. Dans le premier cas, il s'agissait de déterminer dans quelle mesure les données étaient complètes quant au nombre de clients ou de participants aux EBR, à savoir si les données contenues dans le fichier de données sur les clients des EBR correspondaient bien à celles des clients décrits dans les rapports des examens à mi-parcours. Cette analyse servira à l'évaluation de l'exactitude des indicateurs principaux calculés au moyen du fichier de données sur les clients des EBR.

Dans un deuxième temps, l'équipe a aussi voulu savoir dans quelle mesure les enregistrements sur chacun des clients étaient complets, c'est-à-dire, pour les enregistrements des clients qui ont été téléchargés avec succès, si les zones de données obligatoires étaient remplies. Ce type d'analyse est lié au premier type en ce sens que, s'il y a très peu d'enregistrements sur les clients, il est impossible de procéder à une analyse exacte des indicateurs. En revanche, s'il y a beaucoup d'enregistrements sur les clients mais qu'ils sont relativement vides (de nombreuses variables n'y sont pas), l'utilité des données est sérieusement remise en question.

3.3 Résultats

Les tableaux et le texte qui suivent contiennent les résultats obtenus par l'équipe.

3.3.1 Première analyse : combien d'enregistrements sur les clients sont absents?

Comme on peut s'y attendre dans un système complexe de collecte de données en voie d'élaboration, il semble que les enregistrements sur les clients ne sont pas tous téléchargés. Comme l'indique le tableau 3.1, des 15 EBR qui ont été incluses dans l'examen à mi-parcours, 10 avaient réussi à transmettre avec succès des données sur les clients. À une seule exception près, le nombre de participants figurant dans le fichier de données sur les clients pour chaque EBR est inférieur au nombre de participants mentionnés dans l'examen à mi-parcours. Si le système de données avait été entièrement fonctionnel, c'est le contraire qui aurait dû se produire puisque la collecte des données pour l'examen à mi-parcours s'est terminée plusieurs mois avant le téléchargement des données utilisées pour ces analyses.

Le tableau 3.1, à la page suivante, présente des chiffres approximatifs ayant trait aux enregistrements sur les clients qui ne figurent pas au fichier, selon les renseignements recueillis pendant l'examen à mi-parcours.

Il est à noter que, dans la plupart des cas, il s'agit probablement de ***chiffres inférieurs à la réalité***, étant donné l'écart entre les examens à mi-parcours et le téléchargement des données. Il faut supposer en effet que les signataires des EBR ont continué d'offrir des interventions à de nouveaux clients pendant la période qui s'est écoulée entre les examens à mi-parcours et le plus récent téléchargement de données.

Vu le nombre de données manquantes, la validité des valeurs calculées pour les indicateurs principaux (l'AE non payée et l'AS non payée) peut être mise en doute. À l'exception de l'EBR avec la Federation of Saskatchewan Indians, les valeurs de ces indicateurs semblent en deçà de la réalité pour la majorité des signataires d'EBR ayant participé à l'examen à mi-parcours. Il faut être prudent, en particulier pour les données des indicateurs principaux relatifs aux signataires d'EBR qui ont téléchargé beaucoup de données (60 % ou plus des cas attendus). Généralement, on est porté à croire qu'une fois que des données sont téléchargées, elles sont complètes ou représentatives de l'EBR.

TABLEAU 3.1
Comparaison du nombre de participants déclarés dans les examens à mi-parcours et dans le fichier de données sur les clients des EBR de DRHC

Signataire de l'EBR	Examen à mi-parcours Nombre de participants	Fichier des clients de l'EBR Nombre de clients	Nombre estimatif de données manquantes sur les clients	Pourcentage estimatif des données manquantes
Première nation Miawpukek (T.-N.)	84 (Achat d'interventions de formation seulement)	Données inexistantes	84+	100 %
Federation of Newfoundland Indians (T.-N.)	244	Données inexistantes	244+	100 %
Administration régionale Kativik (Qc)	Non déclaré	Données inexistantes	—	100 %
Assemblée des Premières nations du Québec et du Labrador (Qc)	Non déclaré	762	—	—
London District Chiefs Council (Ont.)	87	79	8+	9 %
Nation Nishnawbe Aski (Ont.)	1 164 (des projets dans le secteur SLAAMB)	1 103	61+	(calcul impossible)
Nation Métis de l'Ontario (Ont.)	325	210	115+	35 %
Six Nations Onkwehon:we	Non déclaré	297	—	—
Federation of Saskatchewan Indians (Sask.)	2 952	3 333	0	0 %
Nation Métis de la Saskatchewan (Sask.)	248 (selon 3 CRHC seulement)	Données inexistantes	248+	100 %
Confederacy Treaty of 6 (Alb.)	5 671	Données inexistantes	1 899+	33 %
Métis Settlements General Council (Alb.)		74		
Nation Métis de l'Alberta (Alb.)		867		
Treaty 7 Economic Development Corporation Alb.)		411		
Treaty 8 First Nations Human Resources Development Board (Alb.)		547		

3.3.2 Deuxième analyse : quelles sont les variables qui manquent?

Même si une bonne partie des enregistrements semblent ne pas avoir encore été téléchargés dans le fichier de données sur les clients des EBR, les enregistrements qui ont été reçus sont pour la plupart complets. Pour le calcul des indicateurs principaux, il est essentiel d'avoir les renseignements suivants : numéro d'assurance sociale (NAS) du client, type de client (AE, AS ou autre), nombre de clients de l'AS qui ont un emploi, et dates de début et de fin de l'intervention. Voici d'autres données qu'on trouve constamment dans les EBR qui ont fait l'objet d'un examen à mi-parcours :

- données de base;
- type d'intervention;
- source de financement de l'intervention;
- résultat de l'intervention.

Numéro d'assurance sociale

Comme il s'agit de l'élément d'identification unique pour l'établissement d'un lien avec d'autres bases de données (p. ex., la base sur les prestations et les trop-payés), cette donnée est essentielle au bon fonctionnement du système. Selon un examen rapide des données, il semblerait que la plupart des NAS se situent dans la fourchette de validité (neuf chiffres, pas de lettres). Si on examine les résultats des calculs pour les prestations d'AE non payées, il semble que les NAS sont les mêmes dans la base des prestations et des trop-payés que dans le fichier de données sur les clients des EBR. Si le signataire d'une EBR avait indiqué avoir 50 clients de l'AE, les calculs ont montré que n=50 pour les calculs de l'AE non payée. Nous supposons que, s'il n'avait pas été possible de faire correspondre le NAS avec le fichier des prestations et des trop-payés pour la totalité des 50 cas, ce facteur serait ressorti dans le résultat du calcul (c.-à-d. n<50).

Type de client

Pour les signataires des EBR qui ont participé à l'examen à mi-parcours et qui ont téléchargé avec succès les données sur les clients, le type de client a été indiqué dans presque tous les cas[16]. Comme cet élément est crucial pour l'établissement des indicateurs primaires de l'AE et de l'AS non payées, il s'agit là d'un indice favorable du fait que cette variable est relativement complète. Le tableau 3.2 présente les chiffres de la répartition de l'AE et de l'AS pour chacune des EBR. On peut alors se demander s'il y a des clients des EBR qui ne sont pas des clients de l'AE ou de l'AS. Si tel est le cas (comme il est indiqué dans l'un des examens à mi-parcours), pourquoi les enregistrements de ces clients n'ont-ils pas été téléchargés? Elles ne sont peut-être pas calculées pour l'un ou l'autre des indicateurs principaux, mais ces interventions sont des activités des EBR et elles devraient probablement être prises en compte dans le téléchargement des données sur les clients.

16 Depuis que cet examen a été fait, DRHC a amélioré davantage les données qui sont chargées relativement au type de client (pour tenir compte du type de soutien du revenu qui leur est versé).

Clients de l'aide sociale ayant trouvé un emploi

Cette variable exige un suivi de la part du signataire de l'EBR, car il doit déterminer si un client de l'AS a trouvé un emploi après l'intervention. Il est difficile d'évaluer l'exactitude des données recueillies sur cette variable sans examiner chacun des systèmes de collecte des données à l'échelon des EBR. Pour ce qui est des EBR incluses dans l'examen à mi-parcours, il semble que dans la majorité des cas, il y avait un certain mécanisme de collecte des données. Comme l'indique le tableau 3.2, sauf dans un cas, pour toutes les EBR dont les données avaient été téléchargées, des montants non payés d'AS ont été calculés, ce qui montre que certains clients de l'AS ayant trouvé de l'emploi après l'intervention ont été déclarés. En ce qui a trait à l'EBR qui ne fait état d'aucune économie réalisée sur le plan de l'AS, il se pourrait qu'aucun des clients de l'AS n'ait trouvé d'emploi après l'intervention. Il peut y avoir une autre interprétation; c'est que le signataire de l'EBR n'a pas encore établi un système de suivi pour la collecte des données.

Dates de début et de fin de l'intervention

Les enregistrements des clients téléchargés par les signataires des EBR ayant participé à l'examen à mi-parcours indiquent les dates de début et de fin pour la plupart des interventions. On peut ainsi calculer plus exactement les montants non payés d'AE et d'AS, ainsi que les montants déplacés (les clients de l'AS qui reçoivent du soutien dans le cadre de l'EBR plutôt que de l'AS pendant qu'ils sont en formation).

Autres variables

D'autres variables principales, comme le nom, l'adresse, la date de naissance et le sexe du client, sont généralement présentées. L'une des variables qui n'est indiquée que dans environ 15 % des cas est le numéro de téléphone. Pour le calcul des indicateurs principaux, cette information n'est pas nécessaire. Toutefois, pour le suivi auprès des clients dans un travail quelconque d'évaluation, il s'agit d'un renseignement important qui, bien qu'il ne soit pas obligatoire, est extrêmement utile pour la tenue d'enquêtes servant à l'évaluation des résultats ou des répercussions.

3.4 Résumé

Le système de collecte des données sur les clients des EBR est toujours en voie de développement. Le fichier de données sur les clients est incomplet. À l'aide des données obtenues dans le cadre de l'examen à mi-parcours des EBR, l'équipe a constaté que le fichier de données sur les clients des EBR contient des données pour seulement dix des quinze EBR participantes. Parmi celles-ci, huit signataires d'EBR ont réussi à télécharger des données, tandis qu'un seul signataire a réussi à télécharger plus d'enregistrements de clients que le nombre indiqué dans l'examen à mi-parcours. Cela indique qu'il faut encore considérer que le fichier de données sur les clients des EBR est encore en voie de développement. Par conséquent, *les renseignements découlant de ce fichier, y compris les calculs des indicateurs primaires, doivent être considérés comme des* ***chiffres inférieurs à la réalité et pas nécessairement représentatifs*** *de toutes les activités des EBR* relativement à la méthode de calcul des indicateurs. Que ces renseignements correspondent véritablement ou non aux résultats des EBR, voilà une autre question qui est examinée à la partie 4.

Signataire de l'EBR	Nombre total de clients	Intervention terminée — nombre de clients	Sexe	Interventions principales*	Clients AE/AS	AE non payée	AS non payée
Première nation Miawpukek (T.-N.)	Données inexistantes	Données inexistantes	Données inexistantes	Données inexistantes	Données inexistantes	Données inexistantes	Données inexistantes
Federation of Newfoundland Indians (T.-N.)	Données inexistantes	Données inexistantes	Données inexistantes	Données inexistantes	Données inexistantes	Données inexistantes	Données inexistantes
Administration régionale Kativik (Qc)	Données inexistantes	Données inexistantes	Données inexistantes	Données inexistantes	Données inexistantes	Données inexistantes	Données inexistantes
Assemblée des Premières nations du Québec et du Labrador (Qc)	762	694	Homme 54 % Femme 46 %	Partenariats d'emploi (25 %) Subventions salariales (25 %)	AE — 219 AS — 541	207 800 $	507 086 $
London District Chiefs Council (Ont.)	79	78	Homme 75 % Femme 24 %	Formation axée sur des projets (39 %)	AE — 36 AS — 43	Aucun résultats**	234 800 $
Nation Nishnawbe Aski (Ont.)	1 103	935	Homme 68 % Femme 32 %	Formation axée sur des projets (75 %)	AE — 297 AS — 806	1 169 474 $	50 235 $
Nation Métis de l'Ontario (Ont.)	210	5	Homme 46 % Femme 48 %	Achat de formation (74 %)	AE — 49 AS — 161	176 313 $	20 761 $
Six Nations Onkwehon:we	297	253	Homme 50 % Femme 49 %	Achat de formation (80 %)	AE — 71 AS — 226	53 774 $	442 643 $
Federation of Saskatchewan Indians (Sask.)	3 333	1 227	Homme 51 % Femme 49 %	Formation axée sur des projets (65 %)	AE — 423 AS — 2 910	1 118 529 $	603 740 $

Signataire de l'EBR	Nombre total de clients	Intervention terminée — nombre de clients	Sexe	Interventions principales*	Clients AE/AS	AE non payée	AS non payée
Nation Métis de la Saskatchewan (Sask.)	Données inexistantes	Données inexistantes	Données inexistantes	Données inexistantes	Données inexistantes	Données inexistantes	Données inexistantes
Confederacy Treaty of 6 (Alb.)	Données inexistantes	Données inexistantes	Données inexistantes	Données inexistantes	Données inexistantes	Données inexistantes	Données inexistantes
Métis Settlements General Council (Alb.)	74	9	Homme 35 % Femme 65 %	Achat de formation (89 %)	AE — 7 AS — 67	18 463 $	Données inexistantes
Métis Nation of Alberta (Alb.)	867	220	Homme 51 % Femme 48 %	Services d'aide à l'emploi (63 %)	AE — 146 AS — 721	305 957 $	239 478 $
Treaty 7 Economic Development Corporation (Alb.)	411	185	Homme 51 % Femme 49 %	Achat de formation (29 %)	AE — 40 AS — 371	65 154 $	85 337 $
Treaty 8 First Nations Human Resources Development Board (Alb.)	547	126	Homme 51 % Femme 48 %	Services d'aide à l'emploi (66 %)	AE — 79 AS — 468	155 589 $	115 421 $

* Cette colonne représente les types d'interventions qui sont le plus souvent financées dans le cadre d'une EBR. Le pourcentage est indiqué entre parenthèses. Il faut souligner que la classification des interventions correspond au système de classification normalisé SNSE. Il est possible que la classification diffère légèrement d'une EBR à l'autre.

** Il s'agit probablement d'un problème lié au système de calcul.

4. Cadre de responsabilité pour les EBR

Le présent chapitre constitue une évaluation du cadre de responsabilité pour les ententes bilatérales régionales (EBR). L'équipe de recherche a beaucoup appris au sujet de l'initiative des EBR et de chacune des ententes lors de l'examen des documents des ententes et des rapports d'examen à mi-parcours, de même qu'au cours des entrevues avec le personnel de DRHC et des EBR. L'équipe s'est fondée sur cette connaissance de l'initiative des EBR, de même que sur son expérience de l'élaboration et de l'examen des cadres de responsabilité, pour évaluer le cadre de responsabilité actuel pour les EBR. L'équipe avait aussi été mandatée pour donner un aperçu d'une stratégie d'examen pour la nouvelle stratégie quinquennale (la stratégie de développement des ressources humaines autochtones ou SDRHA)[17].

Pour établir le contexte en vue de l'évaluation du cadre de responsabilité, le chapitre commence par donner un bref aperçu des exigences générales en matière de responsabilité énoncées par le gouvernement du Canada, suivi de la présentation d'un modèle de rendement des EBR, lequel servira de fondement pour l'évaluation du cadre de responsabilité. Nous passons ensuite à l'évaluation du cadre de responsabilité et nous proposons des façons de l'améliorer. Enfin, nous proposons une stratégie d'examen faisant la synthèse de la collecte des données sur le rendement pour la gestion courante de chaque EBR, et des exigences en matière de responsabilité imposées par DRHC.

4.1 Structure de planification, de présentation de rapports et de responsabilité

Selon le Conseil du Trésor du Canada, un *cadre de responsabilité* définit la nature et l'étendue des responsabilités d'un ministère, les attentes sur le plan du rendement, ainsi que les exigences en matière de suivi et de présentation de rapports par la voie desquels le ministère doit rendre compte des pouvoirs qui lui sont confiés. La structure de planification, de présentation de rapports et de responsabilité (SPRR) représente le cadre de responsabilité du gouvernement fédéral, et tous les ministères doivent s'y conformer pour tous leurs programmes. Pour chaque secteur d'activité ou programme, il doit y avoir, selon le SPRR :

a) un objectif;

b) une description;

17 Toutefois, il est à noter que cet aperçu est fondé sur les programmes tels qu'ils ont été mis en œuvre dans l'initiative courante des EBR. Il ne tient compte d'aucune modification apportée aux programmes qui sont en voie d'être intégrés dans la SDRHA.

c) une liste des résultats principaux qui doivent figurer dans les documents de planification et de rendement;

d) une stratégie de mesure du rendement;

e) la mention du poste hiérarchique qui doit répondre de l'atteinte des résultats.

Le cadre de responsabilité constitue le fondement de l'élaboration d'un *accord en matière de responsabilité*. Cet accord est une entente entre divers niveaux de l'organisation qui établit les engagements de rendement et les cibles en matière de rendement. Appelé aussi « entente de rendement » ou « contrat de rendement », l'accord porte sur une période déterminée et correspond habituellement aux priorités stratégiques.

4.1.1 Cadre de responsabilité et cadre d'évaluation

Un bon nombre des quatre premiers éléments du cadre de responsabilité se retrouvent dans le cadre d'évaluation. Par conséquent, en général, le cadre de responsabilité et le cadre d'évaluation sont des documents qui vont de pair et qui doivent être entièrement compatibles. Ce qui les distingue principalement, c'est leur but. Le cadre de responsabilité met l'accent sur les résultats principaux qui figureront dans les documents de planification et de rendement, et il précise quel poste dans la hiérarchie doit rendre compte de l'atteinte de ces résultats. Le cadre d'évaluation indique quelles données sur le rendement doivent être recueillies constamment et quelles données doivent être recueillies au moment de l'évaluation. On cherche ainsi à optimiser la collecte des données d'évaluation pour ce qui est du coût, du moment choisi et de la fiabilité. Le cadre d'évaluation décrit aussi la méthode à utiliser pour l'évaluation des répercussions ainsi que des coûts et avantages du programme.

Il existe des cadres d'évaluation plus complexes pour lesquels il doit y avoir un apport constant de données sur le rendement, soit : a) les données courantes nécessaires à la gestion du programme; b) les évaluations de la mise en œuvre pour faire en sorte que le rendement d'une nouvelle initiative ne soit pas compromis par les modifications apportées à la conception pendant la mise en œuvre; c) les études spéciales (comme les examens par la direction, les vérifications, etc.) qui portent sur des problèmes particuliers ou sur des données à recueillir; d) les évaluations intérimaires (habituellement faites dès le début de la mise en œuvre d'un programme) visant l'examen de la conception d'un programme et de ses répercussions préliminaires; e) les évaluations sommatives ou finales (habituellement faites après qu'un programme soit arrivé à maturité) servant à déterminer dans quelle mesure le programme atteint ses objectifs. Théoriquement, cette masse de données augmente au fil du temps, tout en renforçant les besoins successifs et en minimisant le fardeau de réponse pour les participants au programme et pour le personnel.

4.1.2 Modèle de programme

Au cœur du cadre de responsabilité et du cadre d'évaluation, on retrouve le rendement. Il s'agit de savoir non seulement *ce* qu'on veut réaliser, mais aussi *comment* y parvenir.

C'est qu'avec les modèles de responsabilité actuels, on ne se contente pas de promettre des résultats et d'expliquer les lacunes. Il faut maintenant montrer qu'on a pris des précautions raisonnables et suffisantes pour qu'il n'y ait pas de lacunes. À cette fin, il faut donc connaître et rendre explicites les relations « de cause à effet » du rendement de façon à pouvoir les gérer et les valider. Par exemple, le personnel de l'EBR peut être plus ou moins en mesure de faire du counselling selon ses compétences. Par ailleurs, cette capacité de faire du counselling a un effet sur la capacité du personnel de l'EBR d'aider les clients à élaborer des plans d'action personnels utiles qui auront un effet sur le but ultime, soit la possibilité pour les clients de l'EBR de trouver un emploi satisfaisant après avoir terminé leurs programmes dans le cadre de l'EBR.

Le rendement peut être fondé sur un modèle de programme[18]. Il montre la relation de cause à effet prévue pour les activités principales, leurs résultats et leurs répercussions. Il correspond à la conception du programme du point de vue du rendement. Le cadre d'évaluation rend le modèle explicite, ce qui n'est pas le cas habituellement du cadre de responsabilité.

Le modèle de programme pose une assise permettant de déterminer si une organisation a la capacité de gérer son rendement. Cette capacité se détermine comme suit :

a) évaluer l'infrastructure (c.-à-d. moral et compétence des employés, structure organisationnelle, politiques, procédures, systèmes, normes, etc.) sous-jacente au programme;

b) déterminer les lacunes des mécanismes administratifs et du personnel;

c) faire correspondre l'infrastructure de l'organisation aux objectifs du programme, surtout aux répercussions et aux résultats qu'elle s'est engagée à produire.

Dans un contexte qui évolue rapidement, comme celui où se situe l'initiative des EBR, l'évaluation des capacités peut révéler dès le départ si un programme ou une initiative connaîtra du succès. Il s'agit d'un moyen non seulement de repérer et de corriger les lacunes en matière de rendement, mais aussi de repérer et de corriger les facteurs pouvant constituer une menace avant qu'ils ne se manifestent.

L'élaboration d'un système de mesure du rendement peut reposer à la fois sur le modèle de programme et sur l'évaluation des capacités. Le modèle de programme met l'accent sur la mesure des résultats, tandis que l'évaluation des capacités privilégie la mesure des mécanismes. L'un et l'autre sont compatibles avec le SPRR et sont nécessaires pour l'établissement des principaux résultats en matière de responsabilité.

---

18 On entend ici par « programme » tout type d'intervention publique. Par exemple, on peut élaborer un modèle de programme pour des interventions telles un projet, un service, une loi, un ensemble de règlements, une initiative et une politique. Les principaux éléments de l'élaboration d'un modèle de programme sont un ensemble d'activités conçues pour produire des résultats dans le but d'engendrer certaines répercussions.

4.2 Modèles de programme des EBR

DRHC négocie et signe des ententes bilatérales régionales avec divers organismes autochtones pour leur donner la possibilité de concevoir et d'offrir des programmes d'emploi qui correspondent et qui répondent aux besoins des Autochtones au niveau du marché du travail local et de la communauté. Ces ententes permettent aux organismes autochtones, par la voie d'un certain nombre de programmes d'emploi, d'aider les Autochtones (comprenant ceux qui ont déjà un emploi, ceux qui n'ont pas encore intégré le marché du travail, de même que les chômeurs) à se préparer à occuper un emploi, ainsi qu'à obtenir et à conserver un emploi.

Deux modèles de programme illustrent bien les résultats de l'initiative des EBR. Le premier montre la relation de cause à effet entre les activités, les résultats et les répercussions pour le signataire de l'EBR, c'est-à-dire l'organisme autochtone qui conçoit et exécute l'ensemble des programmes. Le deuxième montre la relation de cause à effet entre les activités, les résultats et les répercussions pour DRHC à titre d'administrateur du programme dans le cadre de l'initiative des EBR. Ces deux modèles illustrent donc la conception de l'initiative du point de vue du rendement. Ils font aussi une place importante à la mesure des résultats, qui constitue l'une des pierres d'assise du SPRR.

Il faut signaler que les modèles proposés présentés dans cette partie sont fondés sur les documents des EBR et sur les entrevues avec certains signataires des EBR et le personnel de DRHC. Bien que les modèles proposés aient été passés en revue par le personnel du Bureau des relations avec les Autochtones de DRHC, ils n'ont pas été examinés de manière officielle par les divers signataires des EBR. Nous proposons qu'ils le soient, non seulement pour garantir l'exactitude des modèles, mais aussi pour s'assurer que les signataires des EBR les acceptent. Toute modification à l'initiative entraînerait des modifications importantes au modèle de programme.

4.2.1 Signataires des EBR

Le rendement des signataires des ententes bilatérales régionales repose sur huit activités de base. En premier lieu, les gestionnaires des EBR négocient les budgets et les résultats connexes, puis, ils évaluent leur capacité de répondre à ces attentes de rendement et, au besoin, ils acquièrent les capacités nécessaires à l'atteinte de ces résultats ou ils les renforcent. Ensuite, ils font connaître les programmes des EBR. C'est à ce moment qu'ils sont prêts à établir et à déterminer l'admissibilité des clients éventuels. Ensuite, ils les conseillent et ils déterminent leurs besoins en matière de programmes d'emploi. Les clients admissibles qui voient leur plan d'action en matière d'emploi approuvé, sont ensuite assortis aux mécanismes d'exécution qui leur convient. Dès le moment où les clients se sont engagés dans leur programme d'emploi, leurs progrès font l'objet d'un suivi et d'une évaluation, et les résultats éventuels sont communiqués à Développement des ressources humaines Canada. Enfin, les gestionnaires de l'EBR évaluent le rendement de l'EBR et dans quelle mesure ce rendement a été bien géré. Voici maintenant une explication détaillée de chacune de ces huit activités, de même que leurs principales répercussions.

Négocier les budgets et les cibles

Les ententes bilatérales régionales (EBR) sont semblables, mais non identiques. Elles portent généralement sur les points suivants : durée de l'entente; procédure d'appel locale; mécanismes de financement, de rapport et de responsabilité; services à offrir; communication des données; secteur géographique à servir; évaluation et suivi des ententes; mesures de transition; affectations budgétaires régionales; communautés d'intérêt; et projets conjoints. Pour chacune des trois années de la durée de l'EBR, les signataires négocient les budgets et les cibles de rendement, lesquels sont établis au niveau local, compte tenu des conditions locales comme le taux de chômage et le nombre de clients prêts à travailler.

Le succès est mesuré à l'aide d'indicateurs. Parmi les principaux indicateurs de réussite, on retrouve : le nombre de clients qui obtiennent un emploi ou qui deviennent travailleurs indépendants; le nombre de clients qui terminent avec succès une intervention sur le marché du travail; et les économies au Compte de l'assurance-emploi ou pour les programmes de soutien du revenu (comme l'aide sociale). Il y a d'autres indicateurs, comme la proportion de jeunes participants, la proportion de participants qui déclarent avoir une incapacité, le nombre de stagiaires qui terminent avec succès leur intervention dans des domaines de compétence très spécialisés, le nombre de participants dans la réserve et à l'extérieur de la réserve, et la durée de l'emploi.

La négociation des budgets et des cibles doit aboutir à une meilleure compréhension des engagements en matière de rendement et de résultats attendus. Elle peut aussi améliorer la contribution des mécanismes d'exécution de l'unité aux engagements de rendement de l'EBR.

Acquérir et renforcer les capacités

Certains signataires des EBR doivent acquérir une capacité organisationnelle ou la renforcer pour en arriver à offrir avec succès leurs programmes relatifs au marché du travail. On sait notamment que les signataires doivent être mieux en mesure : a) d'établir des objectifs et des priorités; b) de remplir leurs fonctions, de résoudre leurs problèmes et d'atteindre leurs objectifs; et c) de comprendre leurs besoins relatifs au marché du travail et d'y répondre de façon générale, stratégique et durable.

Ils doivent acquérir de meilleures capacités tant à l'interne qu'à l'externe. Du point de vue externe, les EBR soutiennent et encouragent les employeurs, les associations d'employés et d'employeurs, et les communautés à améliorer leur capacité de répondre aux besoins en matière de ressources humaines et à mettre en œuvre des mesures de redressement de la main-d'œuvre. Il leur faut aussi établir de meilleurs partenariats avec le secteur privé (de même qu'avec d'autres secteurs comme les établissements de formation) et en tirer parti, et nouer des relations avec la province pour ce qui est des programmes (p. ex., pour l'aide sociale et les allocations de formation). À l'interne, il faut intégrer l'EBR dans la communauté et, au besoin, établir ou renforcer les organismes locaux d'exécution sur le marché du travail. Les signataires des ententes peuvent attribuer des sommes à ces organismes et négocier ou attribuer les cibles à atteindre. Aussi, à l'interne, il faut élaborer

des outils qui serviront à améliorer la conception et l'exécution des programmes, ainsi que les résultats. Ces outils sont classés en cinq grandes catégories : a) la planification, comme l'analyse du marché du travail, l'analyse des données, la responsabilité, ainsi que le contrôle et l'évaluation; b) les systèmes, comme la collecte des données, la comptabilité et les écrans d'AE; c) les personnes, comme la formation des conseillers et des agents de projet; d) l'auto-évaluation, comme les outils pour les conseillers; et e) l'exécution, comme les établissements de formation autochtones.

Les priorités immédiates sont les suivantes : counselling en matière d'emploi, responsabilité (contrôle, suivi et mesure du succès), formation des conseils d'administration (constitution d'équipes), formation du personnel (techniques de communication) et évaluation des besoins (de la clientèle).

L'acquisition de capacités contribuera à l'accroissement à la fois des connaissances et des compétences que possèdent les signataires de l'EBR, de même qu'au renforcement de leur capacité d'exécuter les programmes avec efficacité et d'obtenir des résultats.

Promouvoir les programmes

Les organismes signataires des EBR peuvent entreprendre un certain nombre d'activités pour mieux sensibiliser leur clientèle à leurs programmes et aux avantages, pour ainsi attirer plus facilement des participants. Les gestionnaires des EBR peuvent avoir recours à un certain nombre de moyens pour faire la promotion de leurs programmes, comme les publications, les dépliants, les brochures, les réunions, les exposés, les séminaires et le « bouche à oreille ». La promotion des programmes de l'EBR devrait accroître l'appui et l'intérêt de la communauté envers l'EBR et ses programmes, et attirer la clientèle.

Repérer les clients et établir l'admissibilité

Certains clients des EBR se présentent eux-mêmes. D'autres sont repérés parce qu'ils sont connus localement ou parce qu'ils sont associés à des projets locaux dans la communauté. Les organismes signataires des EBR doivent s'assurer que les clients éventuels sont admissibles aux programmes. Les participants sont admissibles surtout s'ils sont chômeurs, mais il peut être nécessaire également de vérifier leur statut d'Autochtone. Lorsque des clients éventuels ne sont pas admissibles aux programmes de l'EBR, ils peuvent être orientés vers d'autres programmes fédéraux ou provinciaux. Il s'agit d'une façon de veiller à ce que les programmes des EBR bénéficient à ceux auxquels ils sont destinés.

Conseiller les clients et déterminer leurs besoins

Les EBR prévoient une vaste gamme de programmes relatifs au marché du travail pour aider les clients en chômage à se trouver de l'emploi. Voici quelques éléments de ces programmes :

a) des *subventions salariales ciblées* qui encouragent les employeurs à embaucher des personnes qu'ils n'embaucheraient pas normalement si les subventions n'existaient pas;

b) l'*aide au travail indépendant* (il s'agit d'un programme aidant les particuliers à se créer un emploi en démarrant une entreprise);

c) les *partenariats de création d'emploi* (qui procurent aux particuliers des occasions d'emploi leur permettant d'acquérir de l'expérience de travail qui pourrait les conduire à un emploi permanent);

d) l'*achat de formation* (par lequel des particuliers peuvent acquérir les compétences, aussi bien de base qu'avancées, qui devraient les aider à améliorer leurs perspectives d'emploi immédiates et à long terme); dans certains cas, plutôt que d'acheter des places, on paie la scolarité.

Pour soutenir ces programmes, les organismes signataires des EBR conseillent leurs clients, les aident à créer des clubs de recherche d'emploi et à élaborer des stratégies de recherche d'emploi. Les organismes peuvent également soutenir des activités permettant de trouver de meilleures façons d'aider les particuliers à se préparer à l'emploi ou à conserver un emploi, ainsi qu'à être productifs sur le marché du travail.

Les organismes signataires des EBR doivent évaluer les compétences et les qualités des clients admissibles et déterminer quels programmes répondent le mieux aux besoins de chacun. À cette fin, ils doivent notamment prendre en compte l'intérêt des clients admissibles, leur détermination à embrasser une carrière de même que leur scolarité, et voir si les clients sont prêts à participer aux programmes des EBR. Il est possible de préparer un plan d'action personnel pour chaque client en faisant appel à la méthode de gestion par cas. Si l'on peut déterminer les besoins du client en consultation avec lui, celui-ci tiendra mieux son engagement et il participera à des programmes mieux ciblés et plus efficaces.

Certains organismes signataires des EBR ont recours à des comités pour l'examen et l'approbation des plans d'action personnels. Les décisions peuvent être portées en appel. De cette façon, les besoins de la communauté et de l'individu sont satisfaits et l'argent sert à des projets réalistes.

Compte tenu de leurs besoins, les organismes signataires des EBR offrent des services d'emploi, et assortissent les besoins avec les organismes d'exécution qui conviennent le mieux, comme les établissements de formation, les employeurs ou les associations. Selon le(s) service(s) fourni(s), les clients peuvent accroître leurs connaissances, leurs compétences et leur expérience de façon à augmenter leurs chances d'obtenir un emploi. Dès que les clients obtiennent un emploi, des économies d'AE/AS peuvent être réalisées (c'est-à-dire des prestations non versées). Il est possible d'examiner dans les évaluations d'autres indicateurs de succès relativement à l'aide publique. Le programme peut aussi contribuer à l'accroissement du bien-être, non seulement pour l'individu, mais aussi pour la communauté.

Contrôler, évaluer et présenter les résultats

Pendant que les clients des EBR suivent leurs programmes, leurs progrès font l'objet d'un suivi et les paiements sont versés. Des rajustements peuvent être apportés au besoin. De plus, les organismes signataires des EBR font enquête auprès de leurs clients, une fois que leur programme a pris fin, pour savoir s'ils travaillent. Le contrôle permet non seulement de savoir si les clients progressent conformément à leur plan d'action personnel, mais il facilite aussi la tâche des gestionnaires des EBR qui doivent faire rapport à DRHC sur la situation et les résultats de leurs programmes. Avec ces données, les gestionnaires et le personnel des EBR sont plus en mesure d'améliorer leur rendement, de respecter leurs engagements et d'obtenir des résultats.

Examiner l'EBR

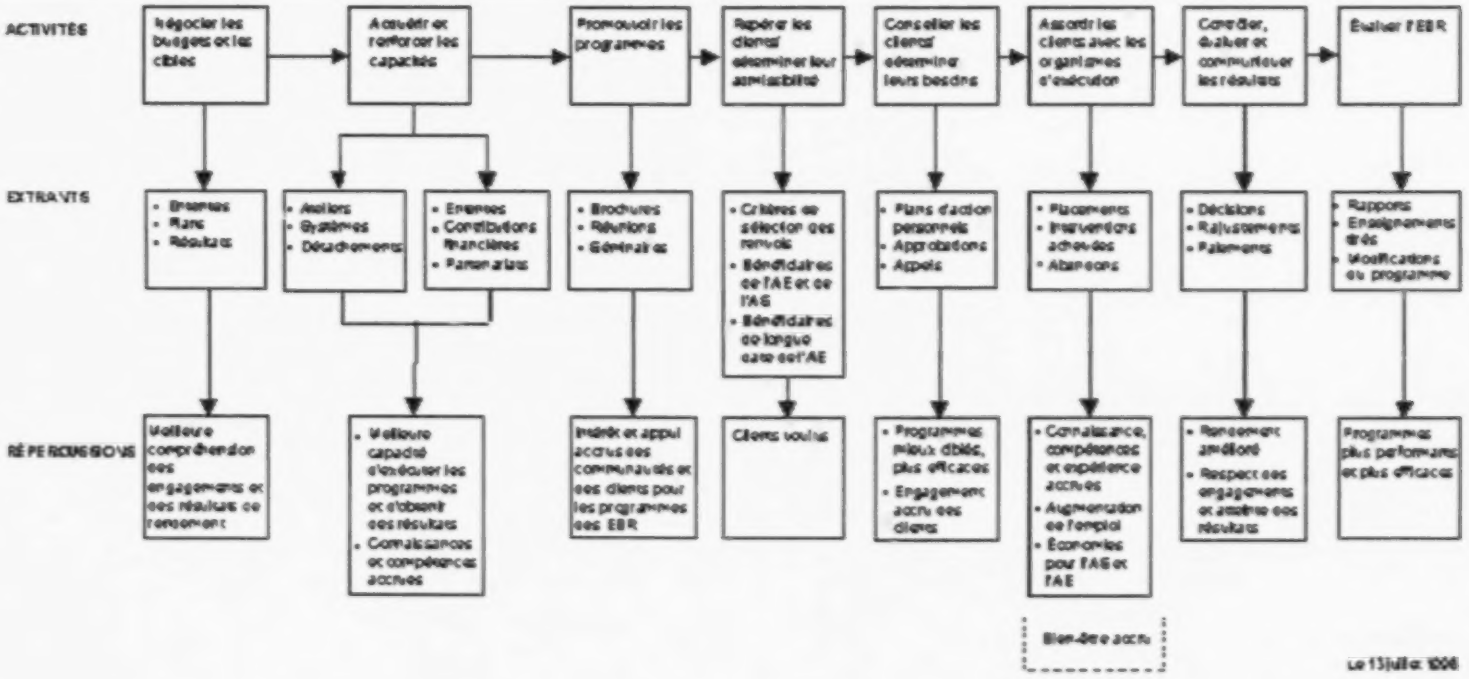
Outre le fait qu'ils doivent exercer un contrôle continu et gérer au jour le jour le rendement de leur EBR, les gestionnaires et le personnel se fondent sur des évaluations et des examens internes et externes périodiques pour connaître l'efficacité de leur rendement et de leur contrôle. De plus, les organismes signataires des EBR évaluent la gestion et la mesure de leur rendement en établissant la valeur et la contribution de diverses mesures de rendement, en éliminant les mesures et les données inutiles et en perfectionnant les mesures, les cibles et les engagements en matière rendement. Ils communiquent leur expérience à l'ensemble de l'organisation pour en arriver non seulement à améliorer la gestion et la mesure de leur rendement, mais aussi à rendre leurs programmes plus efficace. L'organisme signataire d'une EBR fait rapport de son rendement à ses clients et aux parties intéressées.

Schéma logique

Le schéma logique de la page suivante illustre les huit activités principales avec leurs principaux extrants et les répercussions qu'elles sont censées avoir. La chaîne activité → extrant → répercussions montre quels résultats les organismes signataires des EBR peuvent atteindre. Le schéma illustre ainsi clairement les relations de cause à effet du rendement afin qu'elles puissent être gérées et validées.

Dans la chaîne activité → extrant → répercussions, les *activités* sont des fragments de travail considérables (selon les ressources) ou déterminants (selon leur importance). C'est ce à quoi servent les ressources. Les *extrants* sont les biens ou les services fournis aux clients par l'organisme signataire de l'EBR. Ils sont fondamentaux parce qu'ils représentent ce sur quoi les clients jugent le rendement du programme. Les *répercussions* sont les conséquences des extrants de l'organisme signataire de l'EBR. Souvent, on parle aussi de résultats.

Schéma logique pour les ententes bilatérales régionales — Signataire



En ce qui a trait au schéma, il est important de signaler que la chaîne activité → extrant → répercussions, c'est-à-dire les flèches verticales, porte principalement sur la causalité *principale*. Par exemple, la promotion des programmes de l'EBR vise principalement à intéresser davantage la communauté pour qu'elle l'appuie, notamment par le recrutement de clients. Le résultat peut aussi représenter une augmentation de l'emploi, mais d'autres activités, comme les séances de counselling, les clubs de recherche d'emploi et les programmes de l'EBR sont conçues principalement à cette fin.

Les flèches horizontales reliant les activités montrent la séquence « logique » dans laquelle le programme est exécuté. Elles montrent également que les premières activités conditionnent les répercussions qui se produisent par suite des activités ultérieures, mais que, plus elles sont loin des répercussions, plus leur « influence » s'affaiblit.

4.2.2 EBR — DRHC

Le rendement de l'initiative des EBR du point de vue de DRHC, en sa qualité d'administrateur du programme, repose sur six activités fondamentales. En premier lieu, les gestionnaires de DRHC établissent les paramètres de l'initiative. Ensuite, ils trouvent preneurs et ils négocient les ententes. Une fois les ententes conclues, ils négocient les budgets et les résultats attendus. Ensuite, ils aident les signataires des EBR à acquérir ou à renforcer leurs capacités d'offrir les programmes dans le cadre de l'entente. Pendant qu'ils exécutent leurs programmes, les organismes signataires envoient des rapports de suivi à DRHC pour examen. Enfin, les gestionnaires de DRHC examinent les évaluations faites par les organismes signataires et ils les intègrent dans une évaluation du programme dans son ensemble.

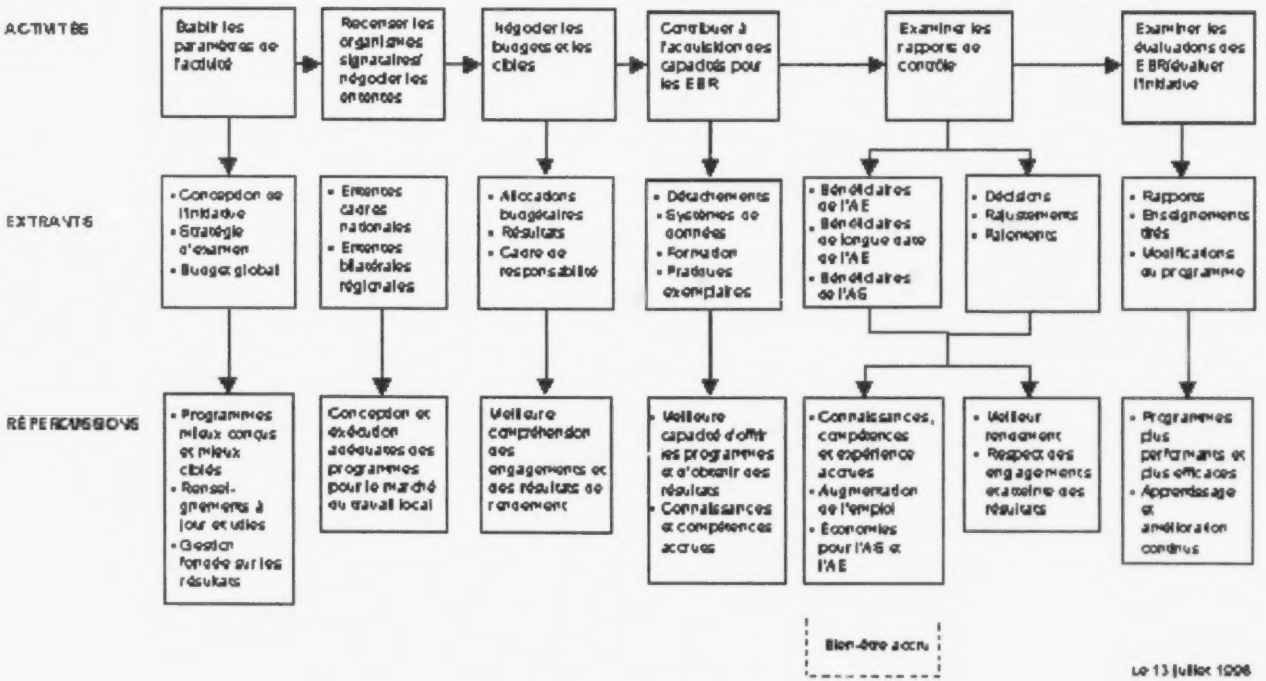
On retrouve ci-dessous une explication plus détaillée des deux premières activités, de même que de leurs répercussions principales. Les quatre autres activités sont exactement semblables à celles des organismes signataires et n'ont pas à être expliquées davantage.

Établir les paramètres du programme

Il incombe aux gestionnaires de DRHC d'établir les paramètres de l'initiative des ententes bilatérales régionales. Ils conçoivent l'initiative, notamment les rôles et les responsabilités propres aux organismes autochtones et à DRHC. Dans leurs relations avec le Conseil du Trésor, ils élaborent des propositions de financement et ils établissent les modalités de fonctionnement du programme. Toutes ces activités contribuent à une meilleure conception des programmes et à une meilleure définition des objectifs.

Dans le cadre de cette activité, les gestionnaires de DRHC élaborent également une stratégie d'examen. Non seulement réussissent-ils ainsi à recueillir des renseignements utiles dans les meilleurs délais au sujet de l'initiative et du rendement de l'EBR, mais ils peuvent aussi assurer une meilleure gestion axée sur les résultats.

Schéma logique pour les ententes bilatérales régionales — DRHC



Trouver preneurs et négocier les ententes

L'instrument principal de mise en œuvre est l'entente bilatérale régionale que DRHC négocie dans le contexte d'ententes cadres nationales (ECN), lesquelles sont négociées avec les trois groupes autochtones nationaux — les Premières nations, les Métis et les Inuit. Ces ententes ont donné lieu à plus de 50 EBR. Toutefois, certains groupes autochtones ne sont pas assujettis aux ententes cadres. DRHC a négocié des ententes avec neuf de ces groupes. Ces ententes ont une ampleur telle que DRHC aide les organismes autochtones à se donner les mécanismes d'exécution locaux nécessaires pour le marché du travail.

Le schéma logique à la page suivante illustre les six activités principales de l'initiative EBR du point de vue de DRHC, de même que leurs principaux extrants et les répercussions qu'elles sont censées produire.

4.3 Évaluation du cadre de responsabilité

L'initiative EBR répond aux exigences du cadre de responsabilité du SPRR du gouvernement. Elle comporte un objectif, une description, les résultats principaux qui doivent figurer dans les documents de planification et de rendement, une stratégie de mesure du rendement, ainsi que la mention des postes dans les diverses organisations (p. ex., les signataires des EBR et DRHC) appelés à rendre compte des résultats. Nous examinons dans la présente partie les principaux résultats figurant dans le cadre de responsabilité pour les EBR et nous proposons des améliorations, s'il y a lieu.

Dans l'évaluation, nous examinons les principaux résultats d'un point de vue à la fois conceptuel et définitionnel (c.-à-d. *quels* résultats doivent figurer dans le cadre de responsabilité et *comment* ils sont ou ils doivent être définis). Nous tenons compte également des observations découlant des examens à mi-parcours et des commentaires découlant des entretiens avec le personnel des bureaux régionaux de DRHC et celui des EBR qui ont participé à l'examen à mi-parcours. L'évaluation est également fondée sur la compréhension de l'initiative telle qu'elle transparaît dans les modèles de programmes des EBR.

Pour l'évaluation, nous avons tenu compte d'un modèle simple de gestion de la clientèle pour les EBR. Selon ce modèle, les clients doivent être repérés, leurs besoins propres pour ce qui est des programmes (c.-à-d. les interventions) doivent être déterminés et comblés, et les résultats de ces programmes doivent être contrôlés pour savoir si ces mêmes programmes ont aidé les clients à se trouver un emploi. Ce modèle simple client → intervention → résultat procure un point de mire pour l'établissement des principaux résultats de l'initiative EBR.

4.3.1 Principaux résultats pris en compte

Le cadre de responsabilité pour les EBR met l'accent sur deux principaux indicateurs de succès pour les activités financées par l'AE :

1. le nombre de clients qui ont trouvé un emploi ou qui sont devenus travailleurs indépendants;
2. les économies au Compte de l'assurance-emploi;

et sur trois indicateurs de succès principaux pour les activités financées par le Fonds de revenu consolidé (CRF) :

1. le nombre de clients qui ont trouvé un emploi ou qui sont devenus travailleurs indépendants;
2. le nombre de clients qui ont mené à terme avec succès une intervention relative au marché du travail;
3. les économies pour les programmes de soutien du revenu (surtout l'aide sociale à court et à moyen terme).

Pour les activités financées par l'AE et par le CRF, il peut y avoir d'autres indicateurs de succès, dont les suivants :

1. le nombre de jeunes participants;
2. le nombre de participants qui déclarent avoir une incapacité;
3. le nombre de stagiaires qui mènent à terme une intervention dans des domaines très spécialisés;
4. le nombre de participants dans la réserve et à l'extérieur de la réserve;
5. la durée de l'emploi.

4.3.2 Évaluation des principaux indicateurs de résultats pris en compte

L'évaluation qui suit porte sur chacun des trois principaux indicateurs de succès, soit l'emploi, les économies et les interventions, pris individuellement.

Emploi

Étant donné l'objectif de l'initiative EBR, il convient que l'accent soit mis sur l'emploi en tant que mesure de loin la plus importante du succès des programmes des EBR. Toutefois, selon le cadre de responsabilité, l'emploi se définit par le « nombre de clients qui ont trouvé un emploi ou qui sont devenus travailleurs indépendants ». Si le nombre d'emplois résultant des EBR est un facteur important, il faut aussi tenir compte de la qualité des emplois générés. Autrement, les organismes signataires des EBR pourraient orienter leurs programmes vers l'emploi à temps partiel, de courte durée ou saisonnier, et mal rémunéré. Autrement dit, la qualité de l'emploi serait sacrifiée au profit de la quantité.

Selon les données de l'examen à mi-parcours, il semble que cela se soit produit pour certaines EBR. Toutefois, les signataires des EBR ont déclaré privilégier l'emploi à plein temps, bien rémunéré, de longue durée ou permanent, par opposition à l'emploi à temps partiel, mal rémunéré, de courte durée ou saisonnier. Par conséquent, pour répondre aux besoins des deux partenaires, *le cadre de responsabilité doit tenir compte de la qualité de l'emploi*, tout autant que du nombre d'emplois découlant des programmes des EBR. Parmi les principaux indicateurs de qualité de l'emploi, mentionnons la durée, le salaire ou le revenu, et la nature de l'emploi, c'est-à-dire s'il est à plein temps ou à temps partiel, permanent ou saisonnier. Il appartient à la fois à DRHC et aux signataires des ententes de décider quelles dimensions de la qualité doivent être prises en compte dans le cadre de responsabilité et la façon de les mesurer.

Le cadre de responsabilité mesure le nombre d'emplois de différentes façons. Pour certains clients des EBR, l'emploi est fondé sur la durée du droit aux prestations d'AE et sur le montant touché. Pour d'autres, l'emploi tient au fait que le client a déclaré être employé lorsqu'on a communiqué avec lui au cours de l'enquête de suivi après 12 semaines. Ce grand nombre de définitions de l'emploi pourrait augmenter le risque que les résultats ne soient pas comparables entre les signataires des EBR et leurs interventions. Il crée en outre de la confusion chez les signataires. DRHC et les signataires devraient s'entendre sur une seule définition du nombre d'emplois et l'appliquer à tous les clients. La définition la plus simple et la moins compliquée pourrait être la suivante : le client a déclaré avoir un emploi (par la voie d'un suivi administratif) au moment de l'enquête de suivi après 12 semaines.

Économies

Le cadre de responsabilité indique que les économies au Compte de l'assurance-emploi et pour les programmes de soutien du revenu (surtout l'aide sociale) sont un autre facteur principal de succès pour les signataires des EBR. Il s'agit là d'une indication de l'importance attachée aux prestataires de l'assurance-emploi et de l'aide sociale en tant que clients. Bien que les « économies » soient un résultat principal dont DRHC doit rendre compte au Parlement, les signataires des EBR ne calculent pas en réalité les économies qui découlent de leurs interventions. Ils recensent plutôt les clients qui touchent actuellement des prestations d'AE ou d'autres montants de soutien du revenu et DRHC fournit une estimation des « économies ». La notion d'« économies » n'est pas un facteur qui entraîne la mise en œuvre de l'EBR, en ce sens que ceux qui offrent les services ne cherchent pas à organiser des activités pour maximiser les économies. L'accent est mis davantage sur l'emploi, et les activités sont ciblées sur les personnes qui comptent actuellement sur l'aide publique plutôt que sur l'emploi en ce qui a trait à leur revenu. Il faudrait donc que ce facteur devienne l'indicateur principal de rendement plutôt que les économies.

Les économies relatives aux prestations d'AE ou à toute autre forme de soutien du revenu sont déterminées selon la situation d'activité du client de l'organisme signataire d'une EBR. Comme nous l'avons indiqué plus tôt, il existe toute une gamme de définitions de l'emploi, ce qui peut avoir un effet sur l'uniformité et l'intégrité de ce calcul.

Les économies pour l'AE se définissent comme étant la différence entre les prestations auxquelles une personne avait droit et les prestations qu'on prévoit verser à cette personne. De même, les économies pour les programmes de soutien du revenu se traduisent par la différence entre les prestations d'aide sociale auxquelles une personne avait droit et les prestations qu'on prévoit verser à cette personne. Le deuxième cas est fondé sur « l'hypothèse que ces clients auraient continué d'être bénéficiaires de l'aide sociale pendant toute l'année, et que lorsqu'ils auraient trouvé un emploi, ils le conserveraient pour toute cette année ». Cette hypothèse ne peut engendrer qu'un éventuel biais à la hausse en ce qui concerne les économies prévues de l'AS. *L'hypothèse est peut-être valable, mais il faut la vérifier.*

Interventions

L'indicateur de rendement défini comme le « nombre de clients qui ont mené à terme avec succès une intervention sur le marché du travail » est une autre mesure importante du rendement des EBR. *Il faut toutefois le ventiler par type d'intervention* pour tenir compte du continuum des services. Cette mesure est importante parce que les interventions ont des coûts différents et des répercussions différentes. Il faut aussi s'entendre sur les définitions, par exemple celle du counselling. Si un client bénéficie de plusieurs séances de counselling avec le personnel de l'EBR, s'agit-il d'une seule ou de trois interventions de counselling? Selon les premiers renseignements communiqués par des signataires d'EBR, le nombre moyen d'interventions par client était d'un peu plus d'une; toutefois, l'un signataire avait déclaré une moyenne de huit environ. C'est donc que les signataires des EBR peuvent définir différemment leurs interventions. Par conséquent, *il faudrait songer à établir des définitions communes pour les interventions*; autrement, il faudra s'entendre sur ce que constitue chaque type d'intervention afin qu'elles puissent être regroupées pour toutes les EBR.

De plus, puisque chaque intervention a un coût différent et peut avoir des répercussions différentes sur l'emploi, *il faudrait inclure des mesures du rapport de rentabilité pour les diverses interventions*.

4.3.3 Autres résultats principaux

Outre les trois principaux indicateurs de succès du cadre de responsabilité (l'emploi, les économies et les interventions) dont il a été question précédemment, il faudrait aussi ajouter des indicateurs de succès qui tiennent compte des répercussions à plus long terme de l'initiative EBR et de la nécessité de l'acquisition de capacités. Il en sera question plus loin.

Durée

Le cadre de responsabilité semble axé principalement sur les résultats à court terme plutôt qu'à long terme. Toutefois, les répercussions à long terme peuvent être beaucoup plus importantes que les répercussions à court terme. Par exemple, quelles sont les répercussions sur l'emploi des programmes des EBR un, deux ou trois ans après l'intervention? Pendant combien de temps les clients ont-ils été employés? Combien de

clients sont revenus à l'AE ou à l'AS? Il pourrait être nécessaire de tenir compte, dans le cadre de responsabilité, *des antécédents de travail des clients* après leur participation aux programmes des EBR. Il faudrait notamment savoir combien de clients sont revenus à l'AE ou à l'AS et pour combien de temps.

De même, le cadre de responsabilité ne tient pas compte de la nécessité, pour certains clients des EBR qui se heurtent à de sérieux obstacles à l'emploi, de réaliser un plan d'action personnel comportant plusieurs interventions dans le cadre des EBR de façon à ce qu'ils puissent obtenir un emploi, même mal rémunéré, à court terme ou saisonnier. Il faut plusieurs années pour mener à terme un tel plan, surtout si le but est un emploi bien rémunéré, à long terme et permanent. *Il faudrait tenir compte dans le cadre de responsabilité des plans d'action personnels à long terme.* Ces plans d'action sont généralement d'une durée de plus d'un an et peuvent durer jusqu'à trois ans.

Acquisition de capacités

Enfin, selon l'examen à mi-parcours, de nombreux signataires d'EBR avaient des capacités limitées, sinon insuffisantes, pour obtenir les résultats attendus dans le cadre de responsabilité. Comme les capacités précèdent les résultats, *il faut tenir compte dans le cadre de responsabilité des efforts consacrés à l'acquisition de capacités, ainsi que de la maturité ou de l'autonomie du signataire de l'EBR.*

L'acquisition de capacités comporte de nombreuses dimensions et elle est, dans une certaine mesure, un continuum grâce auquel les signataires des EBR peuvent progresser pour atteindre l'autonomie. À cet égard, il devrait peut-être y avoir, dans le cadre de responsabilité, des indicateurs relatifs au fonctionnement des organismes signataires des EBR quant à leurs aptitudes à :

a) faire rapport des résultats;
b) assurer leur intégrité financière;
c) évaluer les besoins du marché du travail local, établir les priorités et préparer les stratégies et les plans nécessaires;
d) s'intégrer dans leur communauté;
e) exécuter les programmes, c.-à-d. avoir les compétences nécessaires pour repérer et conseiller les clients et pour contrôler leur rendement en vue de déterminer leurs possibilités d'amélioration au besoin;
f) créer des conditions favorables sur le marché du travail (par la voie de partenariats, de liens avec des organismes professionnels, etc.) et profiter des nouvelles possibilités;
g) évaluer leur rendement, tirer des enseignements et remanier leurs programmes au besoin;
h) durer, c'est-à-dire une fois accompli tout ce qui précède, être en mesure de conserver les acquis, notamment être capable d'améliorer et de maintenir la capacité des exécutants locaux sur le marché du travail.

Cible et engagement

À la fin de cette partie, nous voulons attirer l'attention sur la nécessité d'établir une distinction entre les engagements de rendement et les cibles de rendement dans le cadre de responsabilité. *L'engagement de rendement* est un résultat « promis », tandis qu'une *cible de rendement* est un résultat « visé ». La différence entre les deux repose essentiellement sur les moyens dont dispose l'organisation pour atteindre le résultat. Dans le premier cas, l'organisme dispose de moyens pour y arriver, mais habituellement pas dans le deuxième cas (c.-à-d. qu'elle peut devoir composer dans une grande mesure avec des facteurs externes). Dans le cas des indicateurs de succès dont il a déjà été question, seule l'acquisition de capacités pourrait être considérée comme un engagement de rendement. Tout le reste constitue plutôt des cibles de rendement.

4.4 Stratégie d'examen

L'initiative des EBR sera remplacée par la Stratégie de développement des ressources humaines autochtones (SDRHA). Nous voulons, dans cette partie, proposer une stratégie d'examen comportant des indicateurs de rendement et des méthodes en vue d'obtenir les données requises sur le rendement : 1) des signataires des ententes de la SDRHA pour la gestion courante de leur entente; 2) de DRHC pour qu'il s'acquitte de son obligation de rendre compte; 3) aux fins de l'évaluation de la mise en œuvre des nouvelles ententes de la SDRHA; 4) aux fins d'études spéciales, au besoin; 5) pour l'évaluation intérimaire des ententes de la SDRHA et du programme; 6) et enfin, pour l'évaluation sommative ou finale des ententes de la SDRHA et du programme. Avec cette stratégie, on disposera d'un ensemble constant de données sur le rendement qui s'accumuleront au fil du temps, de façon à répondre peu à peu aux nouveaux besoins et à minimiser le fardeau de réponse pour les participants et pour le personnel de la SDRHA.

4.4.1 Gestion courante par les signataires d'ententes de la SDRHA

Les renseignements dont ont besoin les signataires des ententes de la SDRHA pour la gestion courante de leur clientèle correspondent au modèle client → intervention → résultats dont on a traité précédemment.

Les signataires des ententes de la SDRHA ont besoin de renseignements sur leurs clients (p. ex., le NAS, le nom, l'adresse) et sur leurs interventions (p. ex., le type [formation, subvention salariale, etc.], dates de début et de fin) pour bien gérer leurs programmes. Ces renseignements peuvent être saisis sous diverses formes électroniques et envoyés à DRHC à tous les jours ou à toutes les semaines, au besoin. Un rapport mensuel ou trimestriel pourrait s'avérer plus efficace. Ces données administratives (c.-à-d. sur les clients et sur les interventions) permettent le suivi des progrès de chaque client par rapport à son plan d'action personnel, et permettent aux employés de la SDRHA de prendre les mesures correctives nécessaires pour contribuer à la réussite de leurs clients.

Dès qu'un client de la SDRHA a terminé les programmes auxquels il était inscrit (ou qu'il s'en est retiré), le signataire de l'entente SDRHA demande des renseignements sur ce qui

est arrivé au client, c.-à-d. le résultat. Les données sur les résultats peuvent être recueillies dans le cadre d'enquêtes de suivi menées, par exemple, trois mois et douze mois après que le client ait terminé ses programmes. Ces enquêtes procurent des mesures sur les répercussions à court terme et à long terme, particulièrement en ce qui concerne la nature de l'emploi trouvé (domaine, durée, salaire ou revenu, emploi à temps plein ou à temps partiel, emploi permanent ou temporaire). Toutefois, il peut être difficile de retrouver les clients pour les enquêtes de suivi et il faut porter une attention particulière à cette activité.

Certains signataires d'ententes dans le cadre de la SDRHA pourraient faire des entrevues de sortie avec leurs clients, ce qui est un moyen de recueillir rapidement des commentaires sur l'efficacité préliminaire des programmes suivis par un client. L'enquête de sortie pourrait servir à la collecte d'une quantité considérable de renseignements sur les clients, sur leurs autres besoins, sur la conception et l'exécution des programmes, sur leur satisfaction à l'égard du programme et sur leurs perspectives d'emploi; on pourrait aussi leur demander s'ils recommanderaient le programme à d'autres personnes. Ces renseignements peuvent être recueillis à n'importe quel moment et ils pourraient servir à une meilleure gestion du programme. S'il y a des enquêtes de sortie, les données recueillies dans les enquêtes de suivi et l'évaluation intérimaire pourraient servir essentiellement à l'évaluation des répercussions du programme.

Idéalement, les enquêtes de sortie devraient avoir lieu le dernier jour de l'intervention. Il pourrait cependant être plus pratique de les tenir dans la semaine précédant la fin de l'intervention ou dans la semaine qui suit. Voici les avantages de cette façon de procéder : a) les données sont recueillies de façon uniforme (c.-à-d. à la fin de l'intervention); b) les enquêtes sont faciles à administrer (comparativement à la collecte de données un certain temps après la fin des interventions); c) les enquêtes coûtent moins cher (ce sont les clients qui répondent aux questions; d) il est plus facile de retrouver les clients; e) l'expérience est plus fraîche en mémoire; f) on peut faire plus de suivi si l'on n'obtient pas de réponse; g) il s'agit d'une façon de vérifier l'adresse et le numéro de téléphone des clients qui pourraient être utilisés dans les enquêtes de suivi trois mois et douze mois plus tard; h) il s'agit d'un moyen rapide de repérer les réussites et de mettre l'accent sur ces cas; i) il s'agit d'un moyen de commencer à répondre aux questions d'évaluation plus tôt dans le processus d'élaboration.

4.4.2 Obligation de rendre compte par DRHC

Les données recueillies dans le cadre de la gestion courante des ententes de la SDRHA devraient suffire à répondre à toutes les exigences de DRHC en matière de responsabilité. Avec les données administratives de la SDRHA qui lui sont envoyées, DRHC peut facilement produire des rapports contenant des données sur le rendement, comme le nombre de clients et d'interventions, les dépenses budgétaires cumulatives, le coût moyen par client, les emplois trouvés, etc. Grâce aux données sur l'emploi, DRHC peut calculer les prestations non payées d'AE et d'aide sociale.

En outre, les signataires d'entente de la SDRHA devraient transmettre à DRHC des sommaires périodiques sur les progrès accomplis pour acquérir les capacités qu'ils

s'étaient engagés à acquérir, et sur les cas de réussite. Ces renseignements pourraient être communiqués dans le rapport annuel du signataire de l'entente de la SDRHA et accompagneraient les vérifications annuelles des états financiers et de la gestion.

4.4.3 Évaluation de la mise en œuvre (facultative)

La mise en place d'une nouvelle initiative est complexe. De nombreuses difficultés peuvent se présenter au cours de la mise en œuvre. C'est pourquoi les nouveaux signataires d'entente dans le cadre de la SDRHA pourraient se montrer intéressés à faire l'évaluation de la mise en œuvre. Il s'agit de déterminer si les programmes de l'entente sont réalisés comme il a été prévu. Sinon, ils cernent les problèmes qui ont surgi et ils décident de ce qu'il faut faire pour les résoudre. L'évaluation de la mise en œuvre est utile non seulement pour les nouvelles initiatives, mais aussi pour celles qui ont été considérablement modifiées. Elle peut aussi servir à prévenir les lacunes ou les modifications dans la conception qui pourraient compromettre l'efficacité de l'initiative.

4.4.4 Étude spéciale (facultative)

De la même façon, l'étude spéciale porte sur un ou deux problèmes particuliers qui ont pu se présenter après la mise en œuvre d'une initiative. Par exemple, pourquoi le nombre de candidats à un programme est-il inférieur à ce qui avait été prévu? Ou encore, peut-on augmenter-il la satisfaction de la clientèle à l'égard de notre service? L'étude est souvent axée sur les problèmes et sur les solutions.

4.4.5 Évaluation intérimaire

Pour de nombreuses initiatives, il faut souvent beaucoup de temps pour savoir s'il y a des répercussions et des effets, et dans quelle mesure. Dans de tels cas, les gestionnaires d'ententes de la SDRHA peuvent ne pas être en mesure d'attendre l'évaluation finale. Il leur faut des commentaires plus rapidement sur tout un éventail de répercussions et d'effets à court ou à moyen terme, comme la qualité de la conception de l'initiative et la satisfaction des clients. Ces aspects sont généralement examinés dans le cadre d'une évaluation intérimaire.

L'évaluation intérimaire est importante pour les nouveaux signataires d'ententes de la SDRHA. Elle est aussi importante pour les signataires d'ententes déjà en vigueur si, dans le cadre de la SDRHA, on ajoute des programmes qui n'existaient pas dans l'initiative des EBR.

On pourrait réduire considérablement l'étendue et la profondeur d'une évaluation intérimaire en menant des enquêtes de sortie. L'évaluation intérimaire exigerait probablement les mesures suivantes :

a) des enquêtes de suivi auprès des clients;
b) des entrevues auprès des principaux employés de l'organisme signataire de l'entente de la SDRHA et des dirigeants de la communauté;
c) une analyse et une évaluation des données sur les clients, sur les interventions et sur les résultats.

Si on a recours à des enquêtes de sortie, les données recueillies dans les enquêtes de suivi auprès des clients pourraient se limiter aux répercussions du programme sur l'emploi (en particulier au niveau de la qualité); autrement, l'enquête devrait porter sur d'autres aspects, comme la satisfaction de la clientèle.

L'auto-évaluation guidée peut être une méthode d'évaluation qui conviendrait pour la SDRHA. Il s'agit pour le personnel des organismes signataires des EBR (et peut-être de leurs agents locaux d'exécution) de faire, sous la direction d'un animateur, l'évaluation de leur propre programme, des mécanismes utilisés et de ses répercussions. Cette méthode d'évaluation est compatible avec les conclusions des examens à mi-parcours et avec les principes directeurs de l'initiative des EBR. Elle offre la possibilité d'accroître la participation des diverses parties intéressées et de renforcer les partenariats dans le cadre de l'initiative.

Comme nous le verrons à la partie 5, cette démarche est proposée pour l'évaluation finale de l'initiative des EBR en cours, pour les signataires d'EBR qui n'ont pas encore procédé à une évaluation intérimaire. La démarche s'inspire de l'expérience des signataires des EBR qui ont participé à l'examen à mi-parcours, et représente un moyen de déterminer les problèmes relatifs à la conception et à l'exécution et de trouver des solutions. Le personnel des organismes signataires d'ententes procéderait à l'examen et discuteraient des multiples questions relatives à la conception et à l'exécution, dans le cadre d'un atelier sous la direction d'un animateur. Il s'agirait de cerner et de classer en ordre de priorité les problèmes d'exécution éventuels en vue de les approfondir et de les résoudre.

La date de début des évaluations intérimaires des ententes dans le cadre de la SDRHA serait probablement fixée en fonction de l'état d'avancement de l'entente et du temps écoulé dans sa durée de vie de cinq ans. Les ententes de la SDRHA déjà en marche n'exigent probablement pas d'évaluation intérimaire, mais il en faut probablement pour les ententes plus récentes, deux ou trois ans après leur début.

4.4.6 *Évaluation sommative finale*

L'évaluation finale consiste en l'examen des répercussions et des effets d'un programme, notamment pour savoir dans quelle mesure un programme a atteint ses objectifs, s'il est encore pertinent et s'il y a d'autres solutions plus efficaces pour sa conception et son exécution.

L'évaluation finale de l'entente dans le cadre de la Stratégie de développement des ressources humaines autochtones (SDRHA) et du programme dans son ensemble aurait probablement lieu pendant la dernière année du mandat de cinq ans de l'entente. Si tel est le cas, l'évaluation finale des ententes porterait sur les points suivants :

a) des enquêtes de suivi après 12 mois (ou plus) auprès des clients (pour obtenir des données à plus long terme sur les répercussions du programme sur l'emploi et sur les économies);

b) des entrevues auprès du personnel clé de l'organisme signataire de l'entente de la SDRHA et auprès des dirigeants de la communauté;

c) des entrevues avec des non-participants (dans ce cas, des personnes qui ont demandé à participer au programme, mais qui n'ont pas été jugées acceptables ou admissibles et qui ont été renvoyées ailleurs);

d) l'examen des dossiers;

e) l'analyse des données administratives, p. ex., les prévisions à plus long terme des revenus et ou du recours à l'aide publique (AE ou AS).

Vu la nature de l'évaluation préliminaire, il est probable que l'évaluation finale porterait presque essentiellement sur des questions touchant la clientèle obtenue (c.-à-d. le profil des clients servis, les interventions utilisées avec succès ou sans succès), la responsabilité (c.-à-d. dans quelle mesure les cibles de rendement ont été atteintes), l'efficacité (c.-à-d. les résultats produits par les diverses interventions, les répercussions sur la communauté, les écarts entre le milieu rural et le milieu urbain) et la conception (c.-à-d. les changements qui doivent être apportés aux programmes et à leur exécution, le cas échéant, pour que l'entente soit plus efficace ou plus productive).

Ces évaluations finales, au niveau de l'entente, feraient l'objet d'une synthèse, c'est-à-dire d'une évaluation d'ensemble des répercussions de la SDRHA, et seraient combinées avec l'évaluation finale de l'ensemble de la SDRHA, laquelle porterait sur des questions relatives à la justification du programme (c.-à-d. la nécessité du programme, la contribution au transfert) et à l'efficacité (c.-à-d. la conception et l'exécution). Outre les renseignements que fournirait la synthèse des évaluations finales des ententes de la SDRHA, ces questions seraient largement abordées dans les entrevues avec les principaux employés et les parties intéressées.

5. *Options pour l'évaluation*

Le dernier produit de cette synthèse des examens à mi-parcours est l'élaboration d'options pour l'évaluation sommative (ou finale) de l'initiative des EBR. Les plans pour l'évaluation finale des EBR ont été inclus dans le plan d'évaluation stratégique du BRA et dans le plan de travail d'EDD à DRHC. Étant donné son expérience de la revue des examens à mi-parcours, l'équipe de recherche a eu le mandat de proposer des options pour cette évaluation finale. Le moment choisi pour ce travail est opportun étant donné que les évaluations sommatives sont prévues pour 1998-1999, en prévision d'une nouvelle stratégie quinquennale (SDRHA) qui doit être en place en avril 1999.

Selon le cadre de responsabilité des EBR, il doit y avoir une évaluation de la mise en œuvre et une évaluation sommative[19]. Selon ce cadre et selon les ententes conclues avec les signataires des EBR, chaque signataire est tenu d'évaluer, conjointement avec DRHC, sa méthode de conception et d'exécution, de même que les répercussions des programmes, dans la période de trois ans pendant laquelle l'EBR est en vigueur. Il était prévu que l'évaluation finale se ferait selon une démarche bilatérale. Les enseignements tirés du processus de conception et d'élaboration de cadres d'évaluation locaux pour les examens à mi-parcours serviraient à la conception d'un processus bilatéral semblable pour l'évaluation finale, pour que soient abordées les dimensions de l'évaluation à la fois formatives et sommatives.

On a demandé aux experts-conseils d'examiner les exigences et les objectifs d'évaluation, les besoins des partenaires et les données à privilégier, compte tenu de l'expérience qu'ils avaient acquise dans la préparation du rapport de synthèse et des contraintes budgétaires du ministère. Il s'agissait d'élaborer des options pour la tenue de l'évaluation finale. Le présent chapitre expose ces options. Pour l'élaboration de ces options, nous avons pu compter non seulement sur les résultats de la synthèse des examens à mi-parcours, mais aussi sur les renseignements fournis par le personnel de DRHC et des organismes signataires des EBR à des réunions tenues dans chacune des cinq régions qui ont participé à l'examen à mi-parcours.

Toutefois, avant de décrire les options, il est important que nous établissions le contexte dans lequel l'évaluation s'est tenue (notamment recenser les obstacles qui se sont posés et comprendre tous de la même façon les objectifs de l'évaluation).

---

19 Ébauche d'un cadre d'évaluation pour l'évaluation des ententes cadres nationales et des EBR (mai 1997)

5.1 Contexte de l'évaluation

L'initiative des EBR s'appuie sur deux sources : le Programme autochtone de développement du marché du travail et la Partie II de la *Loi sur l'assurance-emploi* : Prestations d'emploi et Service national de placement. Ces textes officiels exigent de DRHC qu'il évalue les répercussions des programmes pour toutes les EBR, notamment les répercussions suivantes :

- durabilité de l'emploi;
- modification de la dépendance envers des transferts de revenus (assurance-emploi et aide sociale);
- répercussions sur les communautés;
- modification des recettes fiscales[20].

Les renseignements que nous avons pu tirer de la synthèse des examens à mi-parcours et des entrevues avec le personnel des organismes autochtones et de DRHC (tant à l'Administration centrale que dans les régions) nous ont fourni une information contextuelle précieuse pour déterminer dans quelle mesure l'évaluation finale pouvait contribuer à cette évaluation des répercussions et à l'élaboration d'options précises d'évaluation. Le personnel des bureaux régionaux de DRHC et des organismes signataires des EBR qui ont effectué les examens à mi-parcours avaient tiré des enseignements précieux de cette démarche.

5.1.1 Difficultés

On s'intéresse beaucoup à l'évaluation et à la collecte de données, et il existe manifestement une bonne capacité d'évaluation à l'échelon régional. L'évaluation finale ne va pas, toutefois, sans certaines difficultés. L'obstacle le plus important est l'absence de données administratives exactes et fiables sur les participants et sur les résultats dans les fichiers électroniques. Nous devons nous attarder davantage sur cette question, car elle a de profondes répercussions sur la possibilité pour DRHC de respecter ses obligations en matière d'évaluation.

Données administratives

Sachant qu'il doit rendre des comptes, le BRA a établi une base de données nationale contenant des renseignements sur les participants aux programmes. Compte tenu des politiques du gouvernement au sujet de l'autonomie gouvernementale et de la délégation aux organismes autochtones du pouvoir de concevoir et de réaliser leurs propres programmes, on a confié à chaque organisme signataire d'une EBR le soin de choisir les systèmes de base de données qui répondaient le mieux à leurs propres besoins pour la gestion de leur EBR et pour la collecte des renseignements et la transmission de ces renseignements à DRHC. Certains ont choisi de continuer à utiliser des systèmes d'information locaux déjà établis, tandis que d'autres ont choisi d'utiliser les systèmes nationaux existants de DRHC (comme Contact IV), et d'autres (en consultation avec les

20 Ce facteur ne s'applique pas pour certaines parties de la communauté autochtone.

bureaux régionaux de DRHC) ont décidé d'utiliser des systèmes propres à leur région (comme le Client Adjustment Tracking System [CATS] élaboré dans la région de Terre-Neuve). Tous les systèmes sont censés être capables de transmettre des données à l'Administration centrale de DRHC et le système de l'Administration centrale est censé être en mesure de recevoir des données des organismes signataires des EBR.

Voici les principaux éléments de ces données :

- le code du participant
- l'EBR
- le groupe autochtone
- le type d'intervention
- l'achèvement de l'intervention et le résultat
- la source du financement, etc.

DRHC établit un lien entre ces données et les bases de données nationales existantes (comme le SNSE et le fichier des prestations d'AE et des trop-payés) pour calculer ou estimer la valeur des indicateurs principaux qui servent à l'évaluation des répercussions à court terme de tous les programmes d'emploi et de formation de DRHC. Ces indicateurs comprennent :

- l'emploi
- les économies au Compte de l'assurance-emploi
- les économies pour les comptes provinciaux d'aide sociale.

(Pour en savoir davantage au sujet des questions liées à l'obligation de rendre des comptes sur les programmes, se reporter à la partie 4.)

Le BRA a fait beaucoup de progrès pour encourager les signataires des EBR à présenter les données exigées sur les programmes en vue de l'évaluation des répercussions de l'initiative des EBR. Toutefois, les systèmes ne sont pas encore tout à fait au point et il semble y avoir des lacunes importantes dans les données disponibles. Il est difficile d'évaluer dans quelle mesure il manque des renseignements parce que, sans confirmation de la part de tous les signataires des EBR à l'effet que toutes les données sur les participants ont été communiquées, nous ne connaissons pas le nombre total de participants aux programmes (voir l'exposé sur la disponibilité des données à la partie 3.).

Nous savons toutefois, par les examens à mi-parcours et par les entrevues sur place, que certains signataires des EBR possèdent des données administratives considérables (sous forme électronique) qui n'ont pas encore été acheminées à l'AC de DRHC. D'autres ont eu des difficultés à recueillir les données nécessaires au niveau de l'EBR. Certains ont éprouvé des problèmes techniques avec leur propre base de données. Le personnel régional de DRHC et le personnel des signataires des EBR sont sceptiques au sujet de l'utilisation des données nationales à des fins d'évaluation. Voici plus précisément ce qu'ils mettent en doute :

- l'exhaustivité des données disponibles à l'AC de DRHC (il arrive que les données transmises ne figurent pas dans les rapports en provenance de l'AC);

- la validité des données disponibles (p. ex., on a indiqué que les données sous-estiment le volume et la nature des travaux entrepris par les signataires des EBR);

- l'uniformité des définitions de divers éléments de données (p. ex., la définition d'une intervention), ce qui rend difficile la comparaison des données entre les régions et les organismes signataires des EBR;

- la validité de l'estimation des économies calculée par l'AC au Compte de l'AE et aux comptes provinciaux d'aide sociale, surtout en raison de la portée à court terme de ces calculs.

C'est ainsi que le personnel de DRHC et des organismes signataires des EBR se demande comment seraient utilisés les résultats des évaluations fondées sur ces données. Certains signataires interrogés ont indiqué que les économies à l'AE et à l'aide sociale, découlant des activités de leurs programmes, constitueront la base du financement des programmes dans l'avenir. S'ils croient que les économies générées devraient profiter aux communautés autochtones, ils sont sceptiques quant à la validité des calculs et ils sont réticents quant à l'utilisation de ces données dans une évaluation finale.

Autres difficultés

Outre les réserves au sujet des données administratives, il y a aussi beaucoup de scepticisme à l'égard de l'évaluation et une certaine lassitude chez les organismes signataires des EBR qui ont fait l'objet de nombreuses évaluations et enquêtes (y compris celles qui ont été faites pour les programmes autres que ceux des EBR). Cette réserve est particulièrement importante si les intéressés ont l'impression que l'évaluation mesure le succès en fonction d'indicateurs qui ont peu d'attrait pour les communautés autochtones, soit les répercussions à court terme des emplois et les économies pour l'AE et l'AS, par opposition au développement économique et social à plus long terme des individus et des communautés.

Une autre difficulté réside dans le manque de sensibilisation aux programmes chez les participants. Il est possible que des participants aux programmes d'emploi ou de formation financés par l'EBR ne soient pas en mesure de dire que l'EBR — et non d'autres programmes fédéraux et/ou provinciaux d'emploi — est la source du financement des programmes auxquels ils ont participé.

5.1.2 Principes et objectifs de l'évaluation

Compte tenu des difficultés que présentera cette évaluation, l'équipe en est venue à recenser un certain nombre de principes qui doivent être à la base de l'élaboration des options d'évaluation :

- L'évaluation ne doit pas être considérée comme un évaluation *sommative*. Il est en général trop tôt, et il n'existe pas de données administratives suffisantes pour l'évaluation des répercussions globales de l'initiative.

- Dans chacune des options, il faut faire un bon usage des ressources consacrées à l'évaluation en privilégiant les aspects pour lesquels les données de l'évaluation seront utiles dans l'immédiat. Il est important que le plan d'évaluation soit compatible avec les besoins courants de données sur les programmes.

- Le processus d'évaluation doit être assez souple pour tenir compte des relations entre les régions de DRHC et les organismes signataires des EBR. Le rapport de synthèse fait valoir que, en grande partie, le partenariat avec DRHC a facilité la signature des ententes, lesquelles ont accordé une plus grande marge de manœuvre aux signataires. Cette marge de manœuvre doit être prise en compte dans le processus d'évaluation. Les deux parties doivent jouer un rôle déterminant et il faut reconnaître l'importance d'une approche régionale pour l'évaluation. C'est ainsi que les signataires des EBR seront rassurés au sujet de l'utilisation des données de l'évaluation, que l'évaluation sera conçue en tenant compte des dimensions culturelles, que le contexte (social et économique, du marché du travail, etc.) de chaque EBR sera pris en compte, que le fardeau de réponse sera moins lourd pour les signataires et que ces derniers auront tout le temps nécessaire pour bien participer au processus d'évaluation.

- L'évaluation doit être conçue de telle sorte que les responsabilités à la fois du signataire de l'EBR et de DRHC seront prises en compte dans les résultats des programmes. Les obligations de rendre compte de l'AC à DRHC sont énoncées dans les textes officiels du programme. Toutefois, les organismes signataires des EBR ont aussi l'obligation de rendre compte à leurs communautés pour ce qui est des résultats des subventions versées dans le cadre de l'EBR.

- Le processus d'évaluation doit contribuer à l'acquisition de capacités de planification et d'évaluation chez les signataires des EBR.

Compte tenu de ces difficultés et de ces principes, l'équipe propose les objectifs d'évaluation suivants :

- fournir des renseignements aux signataires des EBR pour la conception et l'exécution de futures ententes;

- aider les signataires des EBR à acquérir des capacités de planification et d'évaluation;

- permettre à DRHC de recueillir des renseignements sur l'exécution de l'initiative des EBR dans son ensemble afin d'améliorer la conception et l'exécution de la SDRHA.

5.2 Questions et difficultés relatives à l'évaluation

Cette partie fait état des grands points et des questions relatives à l'évaluation, tant pour l'ensemble de l'initiative des EBR que pour chacune d'entre elles.

5.2.1 Questions touchant l'ensemble de l'initiative

1. Dans quelle mesure la conception de l'initiative EBR est-elle efficace?

Pour répondre à cette question, il faut savoir dans quelle mesure les signataires des EBR ont bien accueilli l'« accord de responsabilité » et quelle est son importance par rapport à l'emploi et aux économies de l'AE et de l'AS. Les signataires des EBR comprennent-ils et acceptent-ils bien la notion de responsabilité? Y a-t-il de meilleurs indicateurs de responsabilité? Y a-t-il de meilleures façons de mesurer ces indicateurs?

Il faut aussi des renseignements sur les répercussions du fractionnement des montants versés par l'AE et le CRF. S'agit-il d'un élément favorable ou d'un obstacle pour les signataires des EBR qui tentent d'atteindre leurs objectifs relativement à la conception de leurs programmes et au choix de leurs clients?

Il faut aussi des renseignements pour déterminer dans quelle mesure l'initiative répond aux besoins du signataire de l'EBR. Le signataire a-t-il la marge de manœuvre prévue au départ par l'initiative?

Enfin, quelles modifications, s'il y a lieu, pourrait-on apporter à la conception de l'initiative des EBR pour la rendre plus productive et plus efficace?

2. Quelle a été la productivité et l'efficacité des activités dans le cadre de l'initiative?

Pour répondre à cette question, il faut savoir comment les signataires des EBR ont été choisis et comment on a décidé des montants à leur verser. A-t-on choisi les bons organismes? Les montants versés ont-ils été équitables et suffisants?

Il faut aussi savoir dans quelle mesure la structure de l'organisme a favorisé l'administration de l'initiative. Quelle est le rendement et l'efficacité des relations entre les signataires des EBR, d'une part, et l'Administration centrale et les régions de DRHC, d'autre part? Dans quelle mesure les signataires des EBR (et leurs organismes locaux d'exécution) comprennent-ils l'initiative, ainsi que les rôles et les responsabilités des divers « acteurs »? Dans quelle mesure, le cas échéant, DRHC a-t-il participé à la conception et à l'exécution des programmes des EBR? A-t-il contribué à la conception du marché du travail local ou a-t-il tout simplement confié à d'autres ses programmes en vigueur?

Enfin, il faut savoir quelle a été l'efficacité et le rendement des systèmes de collecte et de communication des données de DRHC. Comment ces systèmes ont-ils contribué au suivi

et à la prise de décision dans le cadre de l'initiative? Comment pourraient-ils être améliorés?

3. **Dans quelle mesure l'initiative des EBR at-elle réussi à donner aux organismes autochtones les moyens nécessaires pour concevoir et exécuter leurs propres programmes et services?**

Pour répondre à cette question, il faut savoir dans quelle mesure DRHC (tant les régions que l'AC) a contribué à l'acquisition de capacités chez les signataires des EBR. Ceux-ci ont-ils eu suffisamment de temps au départ? Quelle était leur capacité de réalisation au moment où ils ont signé leur entente? Il faut aussi savoir dans quelle mesure les programmes des EBR ont été intégrés dans les communautés locales.

Enfin, dans quelle mesure DRHC a-t-il aidé les signataires des EBR à établir des partenariats avec les gouvernements provinciaux et le secteur privé? Comment DRHC a-t-il réglé la question des secteurs de compétence (p. ex., entre les provinces, dans la réserve et à l'extérieur de la réserve)?

5.2.2 Questions au niveau de l'EBR

Cette partie soulève des questions à régler au niveau de l'EBR pour que l'AC de DRHC puisse rendre des comptes sur l'initiative. D'autres questions, portant sur l'obligation de chacun des signataires de rendre compte à leur communauté, doivent être élaborées pour l'évaluation de chaque EBR.

1. **Quel est le profil des clients des EBR?**

Pour répondre à cette question, il faut avoir des données sur le nombre de participants (AE, bénéficiaires de longue date de l'AE, bénéficiaires de l'aide sociale, d'autres groupes de clients particuliers) selon l'âge, le sexe et, le cas échéant, l'existence d'une incapacité. Il peut également être utile d'avoir des renseignements sur les antécédents de travail des clients.

2. **À quels types d'interventions les clients des EBR ont-ils eu recours et quels ont été leurs résultats?**

Pour répondre à cette question, il faut avoir des données sur le nombre de participants selon le type d'intervention (subventions salariales ciblées, travail autonome, partenariats de création d'emploi, achat de formation, counselling, clubs de recherche d'emploi, etc.). Il faut aussi des renseignements sur le résultat de chaque type d'intervention pour les participants (abandon, achèvement, emploi, chômage, retour à l'AE/AS, absence de la population active). Les renseignements sur les certificats, la reconnaissance professionnelle, les bourses obtenus, etc. serviraient également à répondre à cette question. Les données sur le nombre et le type d'intervention par participant pourraient fournir des indices quant à savoir si une méthode de « gestion par cas » a été adoptée. Il pourrait également être utile de savoir combien de participants avaient un plan d'action. Il y a aussi la question du coût par intervention. Pour approfondir la réponse à cette

question, on pourrait aussi s'interroger sur la satisfaction des clients par rapport aux services qu'ils ont reçus.

3. Quelle est l'efficacité des diverses interventions? Quels résultats ont été obtenus?

Pour répondre à cette question, il faut avoir des données sur le nombre de participants par type d'intervention selon le nombre de participants qui ont obtenu un emploi après l'intervention. Il faut aussi des renseignements sur la nature de l'emploi trouvé ou sur les emplois créés, notamment des données sur le temps nécessaire pour trouver un emploi après la fin de l'intervention, sur les revenus et sur les types d'emploi (emploi rémunéré ou travail indépendant, emploi à temps plein ou à temps partiel, emploi saisonnier ou permanent, profession, secteur d'activité, etc.). Il pourrait également être utile d'avoir des données sur le coût par participant qui a trouvé un emploi. Parmi d'autres renseignements qui nous permettraient d'approfondir cette question, mentionnons l'opinion des clients sur le rôle de l'intervention, à savoir si leur employabilité, leurs chances d'emploi et leurs revenus se sont accrus et si leur dépendance envers l'AE et l'AS a diminué.

4. Dans quelle mesure l'EBR at-elle atteint ses cibles de rendement?

Pour répondre à cette question, il faut des données sur le nombre d'emplois trouvés ou créés et sur le montant des économies pour l'AE ou l'AS. Ces données seraient comparées aux cibles de rendement établies.

5. À quels autres résultats les interventions ou les EBR ont-elles mené?

Pour répondre à cette question, il faut des données sur le nombre de partenariats créés, sur l'autonomie fonctionnelle acquise, sur les répercussions dans la communauté (notamment le degré de soutien), sur les participants ne figurant pas dans la base de données et qui ont été renvoyés ou qui ont reçu du counselling, etc. On pourrait aussi examiner les résultats des mesures d'acquisition de capacités et des initiatives de promotion lancées par le signataire de l'EBR. Ce dernier peut également relever d'autres répercussions.

Voici d'autres questions facultatives qui pourraient être abordées dans l'évaluation d'une EBR :

6. Y a-t-il des écarts dans l'efficacité des EBR entre la région rurale et la région urbaine?

Pour répondre à cette question, il faut des données sur le nombre et sur la proportion de participants qui ont trouvé un emploi en région rurale et en région urbaine au moyen des EBR. On pourrait aussi déterminer le coût par participant et par emploi trouvé.

7. Quelles mesures ont été prises en réponse aux recommandations de l'examen à mi-parcours?

Pour répondre à cette question, il faut des données sur les modifications des types de programmes offerts, sur l'organisation de l'EBR, sur l'acquisition de capacités, etc.

5.3 Sources des données d'évaluation

Normalement, une fois les questions d'évaluation établies, il faut déterminer dans un plan d'évaluation les sources de données nécessaires pour répondre à chaque question. Toutefois, étant donné la démarche décentralisée proposée pour l'exécution de cette évaluation, il est difficile d'indiquer des sources de données précises. Voici donc des sources de données générales :

- les documents de l'examen de l'initiative et de chaque EBR;
- les entrevues avec le personnel de DRHC (AC et régions);
- les entrevues ou les enquêtes auprès du personnel des organismes autochtones nationaux, de chacun des signataires des EBR et des organismes d'exécution des services;
- les entrevues, les enquêtes et les groupes de discussion auprès des participants aux programmes et des membres des communautés;
- les études de cas pour fournir des renseignements sur les pratiques exemplaires dans le cadre des EBR;
- les évaluations par des experts ou des comités;
- les données administratives tirées des fichiers électroniques ou des documents sur papier conservés par les signataires des EBR et les organismes d'exécution des services;
- les données administratives des fichiers électroniques de l'AC à DRHC.

Il faudra décider quelles sont les sources de données qui seront regroupées une fois les décisions prises sur les éléments d'évaluation à retenir dans chaque cas.

5.4 Volets de l'évaluation

L'équipe propose que des évaluations soient entreprises à deux niveaux, soit :

- l'initiative des EBR dans son ensemble (partie 5.4.1);
- chacune des EBR et, dans ce cas, il y a deux démarches d'évaluation possibles : soit une évaluation des répercussions (partie 5.4.2), soit une évaluation axée sur le processus (partie 5.4.3).

Le tableau 5.1 résume la démarche globale pour chacun de ces volets de l'évaluation. Il y a deux dimensions à considérer : le point de mire de l'évaluation (le processus ou les répercussions) et le niveau auquel l'évaluation est faite (celui de l'initiative globale ou de chacune des EBR).

TABLEAU 5.1 Sommaire des volets de l'évaluation		
Point de mire	Initiative	Niveau EBR
Processus	Recommandé (voir la partie 5.4.1) surtout pour renseigner DRHC sur l'administration de l'initiative en vue de faciliter l'élaboration de la nouvelle SDRHA.	Recommandé (voir la partie 5.4.3) surtout pour les EBR qui n'ont pas été incluses dans l'examen à mi-parcours. Utiliser un outil d'auto-évaluation (un atelier avec animateur) pour répondre aux questions portant sur le processus de conception et d'exécution de l'EBR.
Réper-cussions	Non recommandé étant donné le peu de données disponibles sur les répercussions et/ou sur les participants.	Recommandé (voir la partie 5.4.2) pour les EBR pour lesquelles il y a suffisamment de données sur les participants et sur les répercussions. Les données sur les répercussions peuvent provenir soit des bases de données administratives, soit d'une enquête auprès des participants.

Au niveau de chacune des EBR, le choix de la démarche à adopter devrait se faire en collaboration avec le personnel régional de DRHC et celui du signataire de l'EBR[21].

L'équipe a également proposé un volet qui mettrait l'accent sur l'évaluation des capacités de chacun des organismes signataires (partie 5.4.4). Ce volet serait utilisé pour tous les signataires des EBR.

Chacun des quatre volets de l'évaluation est décrit ci-après.

5.4.1 Évaluation du processus de l'initiative des EBR

Idéalement, une évaluation à l'échelon de l'EBR, faite à la fin d'une période de financement de l'initiative, serait axée sur les répercussions. Toutefois, il n'est possible de mesurer ces répercussions que si chacun des participants aux programmes peut être identifié (l'élément d'identification personnelle de base étant le numéro d'assurance sociale). Une fois les participants aux programmes identifiés, il est possible de savoir si

21 Il peut arriver que certains organismes signataires ne soient pas en mesure de participer à l'évaluation des répercussions, ni à l'atelier d'auto-évaluation. Ce sera probablement le cas pour un très petit nombre (moins de 10) EBR. La situation peut se produire pour un certain nombre de raisons : si un organisme signataire vient tout juste de terminer l'examen à mi-parcours et qu'il n'a pas encore la capacité de participer à une évaluation des répercussions; si l'organisme autochtone vient tout juste de prendre en charge la gestion de son EBR; ou si l'organisation fait l'objet d'autres enquêtes (par exemple une vérification). Comme pour toutes les décisions relatives à la mise en œuvre des deux démarches d'évaluation proposées, il appartiendrait aux régions et aux organismes signataires de décider si certaines EBR pourraient être exemptées de l'évaluation pour le moment; elles ne seraient pas pour autant exemptées de l'évaluation dans l'avenir

leur situation d'activité a changé, s'ils ont recours aux programmes de soutien du revenu et quelle est leur situation fiscale, soit par les fichiers de données fédéraux et provinciaux, soit par la voie d'une enquête auprès des participants. Toutefois, étant donné la disponibilité des renseignements sur les participants, le niveau de développement de nombreux organismes signataires des EBR et le temps qui reste dans l'initiative des EBR, il est recommandé que DRHC ne tente pas de mesurer les répercussions sur les participants des programmes au niveau de l'initiative des EBR dans son ensemble.

Nous proposons donc que, pour le volet de l'évaluation qui porte sur l'initiative des EBR dans son ensemble, l'accent soit mis sur les questions relatives aux modalités de façon à déterminer comment DRHC s'est acquitté de l'initiative (notamment les comptes à rendre, le partenariat et les communications). Il s'agit dans ce cas de fournir des renseignements pour la gestion de la stratégie postérieure à 1999 (SDRHA).

Voici les principaux facteurs de succès de cet élément :

- que l'évaluation soit faite au moment voulu pour la prise de décision relativement à la stratégie postérieure à 1999;
- qu'elle ait un lien avec l'élaboration par le BRA de la stratégie d'examen de la SDRHA;
- qu'un évaluateur externe y participe.

Parmi les méthodes utilisées, mentionnons l'examen des documents, les entrevues, les groupes de discussion et l'évaluation par des experts.

5.4.2 Évaluation des répercussions au niveau de l'EBR

Bien qu'il ne soit pas possible d'évaluer les répercussions des EBR au niveau de l'initiative, il est possible de le faire au niveau de certaines EBR. Par conséquent, le deuxième volet de l'évaluation doit mettre l'accent sur le niveau de l'EBR et évaluer les répercussions de chacune des ententes sur les participants aux programmes et sur les communautés.

Ce type d'évaluation serait possible pour les EBR pour lesquelles il existe des renseignements suffisants sur les participants. Ce sera probablement le cas pour une bonne partie des organismes signataires des EBR qui ont participé à l'examen à mi-parcours. Il peut toutefois y avoir d'autres organismes qui possèdent les renseignements et les capacités nécessaires pour faire une évaluation des répercussions. À des fins de planification, nous avons établi qu'il serait possible d'évaluer les répercussions d'environ 15 à 20 EBR.

Les évaluations porteraient sur les questions habituelles mentionnées à la partie 5.2.2, mais il faudrait aussi réserver du temps et des ressources pour d'autres questions relevées par le signataire de l'EBR. La démarche pour la réalisation de ces évaluations varierait selon la source de renseignements sur les répercussions, c'est-à-dire selon qu'ils

proviennent des dossiers administratifs ou d'une enquête auprès des participants. Une fois les évaluations terminées, il faut faire une synthèse des résultats des évaluations (comprenant les renseignements sur les facteurs qui ont contribué au succès de l'EBR ou qui y ont fait obstacle). Cette synthèse des résultats donnerait des indices partiels sur les répercussions globales de l'initiative, notamment pour les EBR qui sont en vigueur depuis une plus longue période, ou pour lesquelles les organismes signataires possèdent de meilleures capacités que d'autres.

Cet élément aurait donc comme objectif de fournir des renseignements sur les répercussions de l'EBR, qui pourraient être utilisés à la fois par le signataire de l'EBR et par DRHC.

Voici les principaux facteurs pouvant contribuer au succès de ce volet :

- la direction locale participe à l'évaluation en mettant à contribution à la fois les signataires de l'EBR et les bureaux régionaux de DRHC;

- l'évaluation doit rester simple et aborder brièvement les sujets d'intérêt commun d'ordre local et national;

- il faut au préalable vérifier la disponibilité des données nécessaires pour faire l'évaluation des répercussions;

- des évaluateurs externes doivent participer à l'évaluation des répercussions, à la fois pour que soit renforcée la perception d'objectivité et pour que les organismes signataires des EBR et DRHC disposent des ressources nécessaires pour faire les évaluations.

Quant aux méthodes retenues, tout dépend de la disponibilité des renseignements sur les répercussions dans les dossiers administratifs de l'EBR (en version papier ou électronique), mais elles pourraient comprendre les éléments suivants :

- l'analyse des dossiers administratifs;
- des enquêtes auprès des participants aux programmes;
- des groupes de discussion auxquels participeraient des membres de la communauté et/ou des participants aux programmes.

L'évaluation devrait mettre en évidence (au moyen d'études de cas) les meilleures pratiques qui pourraient servir d'exemples lors de l'élaboration d'autres EBR dans l'avenir.

5.4.3 Auto-évaluation axée sur le processus

Pour les organismes signataires des EBR qui ne sont pas en mesure de faire une évaluation des répercussions, particulièrement ceux qui n'ont pas participé à l'examen à mi-parcours, une deuxième évaluation au niveau de l'EBR est proposée. Cette évaluation porterait sur les aspects relatifs au processus et serait réalisée au niveau de l'EBR, par la

voie d'ateliers dirigés, afin que les organismes signataires puissent participer à l'auto-évaluation. Nous prévoyons que quelque 40 signataires d'EBR prendraient part à ce processus d'auto-évaluation dans le prochain exercice.

Les organismes signataires des EBR qui ont participé à l'examen à mi-parcours ont reconnu l'importance des possibilités d'apprentissage offertes par cet examen. Pour chaque EBR, la participation à l'évaluation — et la mise en œuvre (qui ne fait que commencer pour la plupart de ces signataires) des mesures en réaction aux conclusions et recommandations — est considérée comme un outil précieux de renforcement des capacités de planification et d'évaluation chez les organismes signataires des EBR. La synthèse des résultats de l'examen à mi-parcours comporte un certain nombre d'enseignements dont pourraient tirer profit d'autres organismes signataires dans le cadre d'un atelier dirigé.

De nombreux services offerts dans le cadre de l'EBR le sont par l'entremise de tiers responsables de l'exécution des services — plusieurs d'entre eux ayant été formés dans le cadre de l'ancien programme *Les chemins de la réussite*. Il n'est pas possible d'intégrer ces intervenants dans les ateliers d'auto-évaluation. Néanmoins, ils pourraient tirer avantage des outils et des techniques d'auto-évaluation qui seraient élaborés pour les ateliers. Il faudrait en arriver à apprendre aux signataires des EBR à utiliser ces outils pour évaluer les services offerts par ces responsables de l'exécution des services.

Ces ateliers dirigés ou auto-évaluations auraient les objectifs suivants :

- fournir des renseignements aux organismes signataires des EBR pour qu'ils conçoivent et exécutent mieux leur entente;
- permettre aux organismes signataires d'améliorer leurs capacités en matière de planification et d'évaluation;
- apprendre au personnel des organismes signataires à évaluer les organismes d'exécution locaux.

En outre, cette auto-évaluation permettra de mieux comprendre l'importance de la responsabilité et de la collecte des données, et elle contribuera à préparer les organismes signataires des EBR à l'évaluation des répercussions dans l'avenir. Le fait d'entreprendre l'évaluation du processus au moyen d'une auto-évaluation à ce moment-ci représenterait un investissement pour l'avenir, lequel non seulement procurerait des avantages à long terme pour le programme, mais aussi des avantages sur le plan de l'évaluation.

Voici les principaux facteurs pouvant contribuer au succès de ce volet :

- le moment doit être choisi en tenant compte de l'étape de planification des EBR qui doivent être élaborées dans le cadre de la SDRHA;
- les organismes signataires des EBR doivent y participer volontairement;

- il faut prévoir suffisamment de temps pour la mise en œuvre du processus avec des partenaires;

- un animateur externe doit participer à l'élaboration des outils pour l'atelier ou l'auto-évaluation;

- l'animateur externe participant à l'exécution du travail en atelier avec les ressources locales doit s'assurer qu'il bénéficie de l'appui constant des organismes signataires des EBR.

5.4.4 Évaluation des capacités

Les organismes signataires des EBR en sont à diverses étapes de développement : certains avaient des capacités considérables avant la signature des ententes actuellement en vigueur (une grande partie de ces capacités ayant été acquises dans le contexte du programme *Les chemins de la réussite*); d'autres n'ont que récemment assumé la responsabilité de la mise en œuvre de leur EBR. Or, nous en savons peu au sujet des capacités propres à chaque organisme signataire.

Un certain nombre des enseignements tirés et des recommandations découlant des examens à mi-parcours portent sur des aspects relatifs aux capacités des organismes signataires. Mentionnons les aspects suivants :

- une meilleure planification stratégique et opérationnelle;
- une meilleure capacité administrative;
- une meilleure capacité au moment de l'exécution de l'EBR;
- une meilleure promotion des programmes;
- une capacité renforcée d'exécution des services;
- un meilleur soutien des systèmes pour le suivi et l'évaluation.

L'acquisition de capacités par les organismes autochtones a été l'un des éléments de l'initiative globale des EBR et elle devrait être l'un des principaux pivots de la nouvelle SDRHA[22]. Pour contribuer non seulement à l'objectif à court terme qui consiste à confirmer les capacités de l'organisme signataire à participer à l'auto-évaluation, mais aussi pour contribuer à la définition des éléments de base des initiatives de la SDRHA pour l'acquisition de capacités, l'équipe de recherche propose que soit menée une évaluation de la capacité de gestion de tous les organismes actuels signataires des EBR.

Il s'agirait d'évaluer systématiquement la capacité de ces organismes de concevoir, d'exécuter et d'évaluer leurs programmes. Cette évaluation doit être fondée principalement sur des entrevues structurées auprès des organismes signataires et des

22 Le BRA a lancé un certain nombre d'initiatives pour favoriser l'acquisition de capacités; par exemple, on a offert aux organismes autochtones de détacher du personnel de DRHC; des outils de formation sont en voie d'élaboration; une réunion sur l'acquisition des capacités s'est tenue en novembre-décembre 1997 pour passer en revue les façons de favoriser l'acquisition de capacités dans le cadre du programme; et un document de discussion à ce sujet a été rédigé.

employés de DRHC (tant à l'AC que dans les bureaux régionaux); elle doit être axée sur le personnel et les systèmes, et permettre de déterminer ce qui fonctionne et ce qui doit être amélioré. Elle pourrait servir à l'élaboration des outils et des moyens de formation nécessaires à l'auto-évaluation (partie 5.4.3).

5.5 Options d'évaluation

Il est ici question de deux options possibles combinant de diverses façons les volets proposés dans la partie 5.4. Nous traiterons des avantages et des inconvénients de chacune des options.

Pour ce qui est de l'auto-évaluation (l'évaluation du processus au niveau de l'EBR), l'équipe a supposé qu'étant donné les ressources de DRHC pour l'évaluation au cours du présent exercice, et la nécessité de prévoir assez de temps pour la participation des bureaux régionaux de DRHC et des organismes signataires des EBR à l'auto-évaluation, seuls l'élaboration et l'essai préliminaire des outils pour les ateliers dirigés seraient entrepris au cours de cet exercice. La mise sur pied des ateliers aurait lieu en 1999–2000.

Option 1

Évaluation du processus (premier élément)
Évaluation des répercussions (deuxième élément)

Voici les avantages de cette option :

- elle est relativement peu coûteuse;
- elle est acceptable pour les organismes signataires des EBR;
- elle répond à l'exigence d'évaluation de base pour ce qui est de l'initiative EBR dans son ensemble;
- elle procure des renseignements sur les répercussions pour un certain nombre d'EBR, et ces données peuvent servir à renforcer les futurs programmes des EBR;
- elle procure un indicateur de succès pour les programmes, en fournissant des renseignements sur les répercussions pour certaines EBR.

Il y a toutefois des inconvénients comparativement à la deuxième option. Les voici :

- elle retarde davantage l'acquisition de capacités d'évaluation chez les organismes signataires des EBR;
- comme les organismes signataires ne reçoivent pas d'argent pour s'engager dans une évaluation quelconque, on semble ainsi accorder moins d'importance que prévu à l'évaluation et au plan stratégique;
- il y aura moins de renseignements et d'outils pour la stratégie d'examen de la SDRHA.

Option 2

Évaluation du processus (premier élément)
Évaluation des répercussions (deuxième élément)
Évaluation des capacités (troisième élément)
Auto-évaluation du processus (quatrième élément)

La deuxième option comprend tous les éléments de l'option 1, mais on y ajoute l'élaboration et la mise à l'essai des ateliers d'auto-évaluation et l'évaluation des capacités de tous les organismes signataires des EBR.

Outre les avantages de la première option, celle-ci comporte aussi les avantages suivants :

- elle procure des renseignements de base pour les activités d'acquisition de capacités qui doivent être entreprises dans le cadre de la SDRHA;
- elle établit une assise pour l'évaluation précoce des EBR dans le cadre de la SDRHA;
- elle répond à la nécessité d'une planification bilatérale;
- elle répond aux besoins des organismes des EBR qui souhaitent être responsables du rendement fondé sur les résultats;
- elle est rentable à long terme.

Voici toutefois les inconvénients :

- elle est plus coûteuse;
- elle engage DRHC dans un processus à plus long terme avec les organismes signataires des EBR, et elle exige un engagement considérable de la part de tous les partenaires, soit l'AC à DRHC, les bureaux régionaux et les organismes signataires des EBR.